KWOC
[Economy - Quebec]

Office de planification
et de développement
du Québec

Collection: Dossiers

Politiques fédérales et économie du Québec

Rapport préparé pour
le ministre d'État au
Développement économique

Édité au cours du 4e trimestre 1978

© Office de planification et de développement du Québec
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec.
quatrième trimestre 1978

101-03424/

Politiques fédérales et économie du Québec

Errata

Page 42 , quatrième paragraphe, neuvième ligne

Lire "grain de provende"

Page 43 , troisième paragraphe, septième ligne

Lire "s'inspire"

Page 43 , troisième paragraphe

Remplacer la neuvième ligne par

"la production canadienne de produits laitiers est adressée au marché domestique"

Page 46 , cinquième paragraphe, sixième ligne

Lire "centenaires"

AVANT-PROPOS

Au printemps de 1977, l'Office de planification et de développement du Québec rédigea, à la demande du ministre d'État au Développement économique, monsieur Bernard Landry, un document devant offrir quelques analyses économiques du régime fédéral actuel. Il s'agissait d'un texte susceptible de servir de base à une conférence donnée par monsieur Bernard Landry lors du deuxième congrès de l'Association des économistes québécois (ASDEQ)[1].

Vu l'intérêt soulevé par les thèmes traités alors, l'OPDQ a préparé, à la demande du ministre, une étude plus étendue et plus approfondie des thèmes alors abordés.

L'étude des comptes économiques s'appuie, cette fois, en bonne partie sur ceux publiés par le gouvernement fédéral en juin 1977. De cette façon, il est possible de se concentrer sur l'analyse des données et d'éviter d'entamer une querelle de chiffres. Ensuite, l'examen des comptes y est beaucoup plus fouillé, de sorte que le chapitre 2 apporte des éléments tout à fait nouveaux.

Quant au chapitre 3, s'il porte sur la revue des mêmes politiques fédérales que celles examinées au printemps 1977, il a été lui aussi substantiellement remanié. Les auteurs ont affiné l'évaluation de l'impact sectoriel des décisions fédérales et ont considéré plusieurs dimensions additionnelles.

Enfin, le chapitre 4 polarise son attention sur les problèmes structurels des industries manufacturières.

En terminant, je tiens à remercier les économistes de la Direction générale de la planification qui ont collaboré à cette recherche: Léandre Nadeau, Roger Corbeil et Ronald Carré, directeur des Études et synthèses quantitatives.

Le directeur général adjoint
à la planification,

PIERRE LAMONDE

1. Le texte de cette allocution a été publié dans *Economie et independance*, les Editions Quinze, Montréal 1977, sous le titre «Le Québec et le fédéralisme, éléments de bilan économique», p. 19-66

PRÉFACE DU MINISTRE D'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

En tant que ministre d'État au Développement économique, il me fait plaisir de présenter aux Québécois une étude analysant l'impact de certaines politiques du gouvernement fédéral sur la croissance et les structures de l'économie du Québec.

Dans le contexte politico-économique actuel, il importe au plus haut point d'offrir aux Québécois des analyses et une information économiques le plus large possible. Dans un passé encore récent, on a trop tenté d'inculquer aux Québécois des peurs et des complexes pour qu'une stratégie d'éducation économique ne soit pas considérée par le gouvernement actuel comme étant tout à fait prioritaire.

Cette étude, dont une version préliminaire m'a inspiré pour une communication que j'ai présentée au congrès de l'Association des économistes québécois en avril 1977, comporte des thèmes importants. Une analyse des comptes provinciaux démontre jusqu'à quel point le Québec a été défavorisé par Ottawa, relativement aux autres provinces, en ce qui a trait aux dépenses fédérales les plus aptes à provoquer des retombées économiques: salaires, achats de biens et services, subventions et investissements.

Mais c'est l'analyse sectorielle de l'impact sur l'économie québécoise de plusieurs types d'actions fédérales qui retient surtout l'attention. Disons-le d'emblée: la lecture de ce bilan sectoriel fournit un schéma d'explication majeur pour comprendre les défauts de croissance, les déficiences structurelles et le chômage chronique dont est affligée l'économie québécoise depuis près de vingt ans.

Enfin, l'examen des problèmes du secteur manufacturier du Québec illustre de façon encore plus concrète les effets négatifs des politiques fédérales analysées précédemment à un niveau davantage général.

J'espère que la publication de cette étude contribuera à renseigner un grand nombre de Québécois; malgré le caractère un peu technique de certaines parties, ceux-ci y trouveront une abondante matière à réflexion.

BERNARD LANDRY
Ministre d'État au
Développement économique

TABLE DES MATIÈRES

Page

Avant-propos III

Préface V

Liste des tableaux 1

Chapitre 1 — Introduction 3

1.1 Le choix méthodologique 5

1.2 Le plan du rapport 6

Chapitre 2 — Autour des comptes économiques 7

2.1 La nature des comptes: ce qu'ils ne sont pas 9

2.1.1 Ils ne sont pas un modèle global 9
2.1.2 Ni une analyse coûts-bénéfices 10
2.1.3 Ni une démarche prospective 11

2.2 La nature des comptes: ce qu'ils sont 12

2.3 Quelques exercices à partir des comptes 12

2.3.1 Le manque à dépenser global du fédéral au Québec selon le critère per capita 13
2.3.2 L'activité économique engendrée par l'administration publique fédérale et l'assiette fiscale au Québec 18
2.3.3 Les biais systématiques de la distribution provinciale des dépenses fédérales 20

Chapitre 3 — Conséquences de certaines politiques fédérales sur l'économie du Québec 27

3.1 Optimum national ou régional 29

3.2 Les modèles de développement économique canadien et québécois 31

3.2.1 Les orientations du développement 31
3.2.2 Le pattern du développement régional au Canada 32

3.3 L'impact des décisions économiques du gouvernement central sur l'économie du Québec 33

3.3.1 Le contexte économique des dernières décennies 33
3.3.2 Les politiques fédérales de stabilisation 35
3.3.3 Les politiques de développement à long terme 37

— La canalisation du Saint-Laurent 37
— La politique nationale du pétrole 39
— L'accord de l'automobile 40
— La politique fédérale agricole 42
— La politique de développement régional 45

3.4 Conclusion 46

Chapitre 4 — Les problèmes structurels de la fabrication au Québec .. 49

4.1 L'évolution du secteur de la fabrication 51

4.1.1 La place du manufacturier dans l'économie 51
4.1.2 La stagnation de l'emploi manufacturier 52
4.1.3 Le déplacement de l'activité manufacturière au Canada 52

4.2 La structure manufacturière 54

4.2.1 Les caractéristiques de la structure industrielle 54
4.2.2 La mutation de la structure industrielle 56
4.2.3 Le GATT, le marché commun canadien et les secteurs mous 56

4.3 Conclusion 58

Conclusion générale 61

Bibliographie 65

Dans la même collection 67

LISTE DES TABLEAUX

2.1 Manque à dépenser au Québec si l'on distribue les dépenses fédérales totales dans les provinces au prorata de la population, somme des quatorze années 1961 à 1974 (milliards de dollars constants), hypothèse forte 15

2.2 Manque à dépenser au Québec si l'on distribue les dépenses fédérales totales dans les provinces au prorata de la population, somme des quatorze années 1961 à 1974 (milliards de dollars constants), hypothèse faible 16

2.3 Distribution provinciale des dépenses du gouvernement fédéral en salaires, en biens et services, en subventions et en investissements (SBSSI): pour l'ensemble de la période 1961-1974 selon l'hypothèse forte, en dollars constants ($1977) 23

2.4 Une estimation du manque à dépenser du gouvernement fédéral au Québec pour la période 1961-1974 en dollars constants de 1977 selon l'hypothèse forte pour les dépenses de type SBSSI 24

4.1 Répartition de l'emploi et de la valeur ajoutée par catégorie d'industries manufacturières, 1974 55

CHAPITRE 1

Introduction

INTRODUCTION

Le présent document se propose de présenter une analyse économique de quelques-unes des caractéristiques principales du fédéralisme canadien. Quoique incomplète et préliminaire, cette étude est de nature à contribuer à la compréhension des débats en cours relativement à divers mécanismes de fonctionnement du gouvernement fédéral en matière économique.

1.1 Le choix méthodologique

Compte tenu de l'importance de l'objet étudié et de la charge émotionnelle qu'il comporte, il n'est pas superflu de préciser la manière dont il est abordé ici.

D'abord, cette étude se limite à la dimension économique. Le citoyen qui est à la recherche normale d'un quelconque bilan général du fonctionnement de la fédération canadienne n'en trouvera pas ici. Cette étude ne présente aucun bilan culturel, sociologique, politique ou administratif. Même au plan économique, on n'y trouvera pas une évaluation complète.

Ensuite, cette étude s'en tient à l'analyse du passé récent et du présent et laisse à d'autres le soin d'apprécier l'avenir. L'étude du futur n'est pas faite ici pour les raisons suivantes. Elle fait appel à de multiples dimensions qui dépassent le cadre de l'analyse économique. De plus, elle est basée sur des hypothèses qui reposent nécessairement sur des jugements personnels. Il serait donc moins facile de s'entendre sur un scénario de l'avenir.

Cette étude n'a pas retenu non plus la technique avantages-coûts (coûts-bénéfices). Il sera démontré plus loin que cette approche conduit certainement, dans le contexte présent, à des résultats biaisés sous un couvert scientifique et que dès lors elle est davantage susceptible de semer la confusion que d'informer le public.

La démarche choisie repose d'abord sur une approche sectorielle. Elle évalue certaines dimensions économiques du fédéralisme canadien à partir des faits et par rapport aux objectifs de celui-ci. Il est affirmé souvent que l'un des objectifs importants du fédéralisme canadien, au plan économique, est la redistribution de la richesse en faveur des régions pauvres. On en veut souvent pour preuve le mécanisme de péréquation. Mais il y a autre chose dans ce régime que les paiements de péréquation. Par exemple, est-ce que la politique d'investissement du pouvoir central, sa politique d'achat, sa politique de localisation des effectifs de la fonction publique, sa politique de subventions, sa politique de développement régional, sa politique de stabilisation, sa politique commerciale, ses politiques industrielles, etc . . . favorisent cet objectif de redistribution interrégionale? Si oui, dans quelle mesure et dans quels domaines? Si non, n'est-il pas utile d'essayer de l'expliquer?

Il ne faut pas s'attendre à ce que la présente étude réponde à toutes ces questions et de manière définitive. Mais l'analyse qui y est faite des comptes provinciaux de Statistique Canada et de certaines politiques fédérales qui ont eu des effets significatifs sur l'économie du Québec jette déjà un éclairage important sur la politique économique du gouvernement canadien.

1.2 Le plan du rapport

Le chapitre 2 examine d'abord la possibilité d'établir un cadre quantitatif qui permettrait d'évaluer l'impact de la politique économique du gouvernement canadien sur les diverses provinces. Il apporte ensuite quelques éclairages sur la querelle des comptes économiques afin de dissiper les malentendus; en particulier, il explique ce qu'ils sont et ce qu'ils ne sont pas; il montre aussi comment il serait futile de les analyser à partir de la technique avantages-coûts (coûts-bénéfices). Enfin, ce chapitre formule un test qui, se situant au-delà de la querelle des comptes, a pour but de vérifier si les transactions du gouvernement fédéral ont engendré, au cours de la période 1961-1974[2], une redistribution interprovinciale de l'activité économique et si le Québec a été perdant ou gagnant à ce jeu.

Au chapitre 3, des questions cruciales sont abordées. Au nom de l'intérêt canadien, l'autorité centrale peut, par ses politiques nationales, modifier les avantages comparés d'une province au bénéfice d'une autre et favoriser ainsi le développement à un endroit plutôt qu'à un autre. Il est donc utile d'examiner le modèle de développement économique qui a prévalu au Canada depuis la National Policy[1]. Il importe davantage encore d'évaluer ses manifestations récentes. Quelques-unes des politiques fédérales des années '50 et '60 sont alors analysées afin d'évaluer leur impact sur le potentiel de l'économie québécoise: les politiques conjoncturelles des années soixante, l'accord de l'automobile, la politique du pétrole, la canalisation du Saint-Laurent, la politique agricole et la politique de développement régional.

Le quatrième chapitre examine les problèmes structurels du secteur manufacturier au Québec. Cet examen permet de voir de façon plus concrète le type d'impact de certaines politiques fédérales et de souligner l'urgence pour le Québec de se donner un modèle de développement propre et surtout les moyens de le réaliser.

Enfin, le dernier chapitre résume brièvement les principales conclusions.

---

1. On retrouve dans la National Policy de 1879 la stratégie de développement qui a donné naissance au Canada actuel. À l'époque, deux mesures caractérisaient cette politique:
   i) la mise en place d'un tarif douanier protecteur pour inciter les entreprises à s'établir au nord de la frontière canadienne plutôt qu'au sud, pour desservir le marché canadien;
   ii) la construction des chemins de fer transcontinentaux pour combattre la propension naturelle des échanges nord-sud et accentuer les échanges est-ouest.
2. Les auteurs ne disposaient pas des données pour les années 1975 et 1976 lorsqu'ils ont effectué cet exercice.

CHAPITRE 2

Autour des comptes économiques

AUTOUR DES COMPTES ÉCONOMIQUES

La publication des comptes économiques en 1977 avait provoqué tout un débat qui s'est arrêté brusquement, laissant plusieurs questions sans réponse. Cette trêve arrivait au bon moment, compte tenu que la discussion[1] s'enlisait dans la confusion générale et que l'emphase mise sur les comptes était exagérée puisqu'une évaluation économique complète du fédéralisme doit prendre en compte plusieurs autres dimensions. Les raisons de cette querelle sont multiples mais reposent d'abord sur des malentendus.

C'est pourquoi, les deux premières parties de ce chapitre s'efforceront de cerner la nature réelle des comptes: ce qu'ils sont et ce qu'ils ne sont pas.

Une nouvelle analyse des comptes, en dernière partie, jettera un éclairage différent sur la répartition des dépenses fédérales. Il y sera démontré que, du point de vue per capita, le Québec a été grandement perdant au cours de la période 1961-1974 et qu'il en a résulté un déplacement de l'activité économique au détriment du Québec.

2.1 La nature des comptes: ce qu'ils ne sont pas

Si les comptes économiques fournissent plusieurs informations intéressantes sur le régime fédéral, il ne faut pas en attendre toutes les réponses. En ce sens, il n'est pas inutile de rappeler ce qu'ils ne sont pas.

2.1.1 Ils ne sont pas un modèle global

Imaginez l'appareil conceptuel qu'il faudrait bâtir si l'on voulait obtenir des instantanés globaux de la vie économique québécoise ou canadienne, résultant de politiques fédérales alternatives, autant passées que présentes, et tenant compte de toutes sortes de facteurs comme les flux interrégionaux de biens et services, les effets de structure et les effets de croissance cumulative, les avantages comparatifs de chaque région, etc. Bien sûr, un outil pareil serait extrêmement utile car il permettrait par exemple de simuler le développement économique du Canada et de comparer les effets, sur les économies provinciales, des choix fédéraux effectués depuis la Confédération en 1867, la «National Policy» de 1879 ou depuis la dernière guerre mondiale. Cependant, de tels modèles quantitatifs n'existent pas et il est probablement utopique d'envisager d'en construire.

---

1. Le lecteur intéressé pourra consulter les principaux documents remis de part et d'autre au public à cette occasion. Voir les références qui suivent à la fin du rapport selon l'ordre chronologique de parution (15), (28), (7), (27), (9) et (24).

Toutefois, il se peut qu'un ensemble de dossiers sectoriels puisse fournir un type d'information relativement semblable. L'appréciation critique de quelques politiques fédérales s'inscrit dans cette démarche; c'est l'objet du chapitre suivant.

2.1.2 Ni une analyse coût-bénéfices

Les comptes économiques ne sont pas davantage une analyse coûts-bénéfices de l'appartenance du Québec à la Confédération.

En effet, la technique coûts-bénéfices en est réduite trop souvent à chiffrer des estimations subjectives. Les seules estimations suceptibles de consensus portent sur les coûts et encore faut-il limiter cette question à la contribution financière du Québec au trésor fédéral. Car parmi les politiques fédérales de courte et de longue période, il en existe qui ont un impact négatif sur le développement économique du Québec et qui, par conséquent, représentent un coût pour celui-ci. Il est utopique de penser que les deux gouvernements concernés puissent jamais arriver aux mêmes évaluations quantitatives là-dessus. Il serait encore plus illusoire de chercher à obtenir un consensus sur le chiffre des bénéfices que retire le Québec de son appartenance à la Confédération. Quelques exemples suffiront à illustrer ce propos.

Prenons le cas des opérations du Canada à l'étranger et en particulier celui des consulats commerciaux. L'argumentation fédérale serait à peu près la suivante: les employés des consulats travaillent en principe pour tous les Canadiens et, par conséquent, les bénéfices qu'en retire le Québec sont de l'ordre de 27%, soit l'importance de la population québécoise dans le Canada, alors que le Québec a défrayé, entre 1961 et 1974, environ 25% des coûts, laissant un bénéfice net de 2%. On pourrait répondre qu'il faut juger l'arbre à ses fruits et s'interroger plutôt sur le nombre de postes qui sont réservés aux Québécois dans ces consulats, ou encore le nombre et l'importance relative des contrats et des implantations industrielles obtenues de l'étranger au bénéfice du Québec. On voudrait, en outre, comparer le rendement pour le Québec d'un dollar dépensé par une maison du Québec à l'étranger avec celui dépensé par le biais d'un consulat canadien. Les résultats de l'une et l'autre analyse pourraient diverger considérablement. Comment, dans ces conditions, cette technique pourrait-elle produire un consensus?

L'armée canadienne est un autre exemple intéressant de l'importance des préférences subjectives dans une analyse coûts-bénéfices. Selon la position d'Ottawa, puisque l'armée canadienne protège également chaque Canadien, les bénéfices du Québec à ce chapitre se chiffrent aux environs de 27%. Mais, on pourrait objecter qu'il faudrait connaître les préférences des Québécois pour mesurer les avantages qu'il retire de ce service et qu'en l'absence de telles connaissances, il est préférable d'utiliser le critère de sa contribution financière, soit 25%. Selon la même optique, on voudrait estimer les retombées économiques relatives de l'armée canadienne en tant qu'employeur et acheteur de biens et services au Québec. Ici encore, tous et chacun, du plus honnête éditorialiste au plus sérieux économiste, choisirait l'interprétation qui colle davantage à ses sentiments et établirait un chiffre qui n'aurait aucune signification, sauf celle de nous révéler sa préférence personnelle.

C'est également à ce genre d'évaluations contradictoires qu'aboutirait une analyse coûts-bénéfices du siège social de la fédération canadienne. D'Ottawa, on apprendrait que des milliers de fonctionnaires fédéraux se penchent chaque jour sur des dossiers québécois, qu'en principe l'administration fédérale travaille pour le bien-être de tous les Canadiens sans distinction et qu'en conséquence une estimation raisonnable des bénéfices du Québec serait de l'ordre de 27%. Il est évident qu'une telle évaluation paraîtrait simpliste aux gens d'ici qui connaissent l'influence respective du Québec et de l'Ontario dans l'administration fédérale et en particulier dans la formulation des politiques de développement économique; pour s'en convaincre, qu'il suffise de considérer le nombre de hauts fonctionnaires provenant de l'une et l'autre province. Ils voudraient donc plutôt mesurer le rendement concret, pour le développement économique du Québec, des dollars qu'ils placent à Ottawa.

En somme, il découle des illustrations précédentes que la méthode des coûts-bénéfices n'est pas neutre. Son utilisation pourrait facilement obscurcir le débat au lieu de l'éclairer[2]. Mais, heureusement, les comptes économiques ne reposent pas sur une telle approche.

2.1.3 Ni une démarche prospective

Enfin, on a dit des comptes qu'on ne pouvait en déduire le coût d'options. Cela est évident puisque la méthode du coût d'options exigerait des analyses coûts-bénéfices de situations qui sont toutes théoriques sauf celle du régime fédéral actuel. On a déjà indiqué la futilité de rechercher, à l'aide de la technique coûts-bénéfices, un consensus sur le chiffre des gains pour le Québec de son appartenance à la Confédération, entre gens dont les préférences et les intérêts divergent. Or, la méthode du coût d'options rend le problème encore plus difficile, puisqu'elle porte sur des situations hypothétiques et qu'elle réfère à l'avenir. Encore une fois, la conclusion qui émanerait d'une étude basée sur cette méthode n'aurait probablement aucune valeur sauf celle d'expliciter la subjectivité et les jugements de valeurs de son auteur[3].

2. Un bel exemple nous a été fourni récemment par A. Glynn du Conseil économique du Canada, dans son étude *The Net Provincial Expenditures Associated with Federal Government Expenditures and Fiscal Autonomy*, novembre 1978. Il est à peine exagéré de résumer son approche en disant que ce dernier utilise les dépenses réelles du fédéral au Québec aux postes où la part québécoise est supérieure au critère per capita (27% environ) alors qu'aux postes où ces dépenses réelles sont inférieures à 27%, il adopte un critère d'allocation basé sur le poids démographique (27%).

3. C'est pourtant cette méthode qu'une publication du C.D. Howe Research Institute présentait comme la seule valable dans les circonstances. Voir: *Pourquoi des bilans différents*, Accent Québec, Montréal, 1977. Il est utile d'ajouter que les descriptions de cette brochure portent à faux très souvent car elles suggèrent que les chiffres des comptes économiques seraient établis selon la technique des avantages imputés. Or, il n'en est rien.

2.2 La nature des comptes: ce qu'ils sont

Les comptes économiques du Québec ont pour but de mesurer l'activité économique. Comme celle d'autres pays, la comptabilité économique du Québec quantifie les transactions des agents économiques; en d'autres mots, elle enregistre les flux. Or, le gouvernement fédéral est, parmi ces agents, l'un des plus importants. Par conséquent, ses transactions peuvent avoir un impact considérable sur l'activité économique d'une province, c'est-à-dire sur son emploi, sa production, son revenu et son épargne. On peut classer ces transactions en quatre catégories, correspondant à autant de fonctions: celle de percepteur d'impôts, celle d'acheteur de biens et services, celle de producteur de biens et services et celle de dispensateur de paiements de transferts.

En tant que percepteur d'impôts, Ottawa effectue des ponctions sur les revenus des personnes et des entreprises; ces ponctions en soi réduisent la demande intérieure au Québec. Par contre, la politique d'achat fédérale et les paiements de transferts accroissent cette demande. Enfin, puisqu'Ottawa est un producteur de biens et services, il achète des facteurs de production, ce qui engendre des revenus; ceux-ci à leur tour se répercutent sur la demande finale.

Or, comme l'enseigne depuis longtemps l'analyse keynésienne, toute variation de la demande finale a un impact sur l'emploi, la production, le revenu et l'épargne. À la limite, Ottawa pourrait effectuer des prélèvements d'impôt au Québec et s'en servir pour produire des biens et services à l'extérieur du Québec, en Ontario par exemple. Une telle situation se traduirait, au Québec, par une chute de l'activité économique, et donc de l'emploi, de la production, du revenu et de l'épargne; en Ontario, l'effet serait positif, au contraire. Or, c'est à peu près ce qui se produit chaque fois que la somme des prélèvements dépasse celles des transferts et des achats de biens, de services et de facteurs de production.

Ottawa a donc la possibilité d'exercer un rôle de redistributeur interprovincial d'activités économiques du simple fait qu'il effectue des transactions. Il est normal de se demander si le Québec gagne ou perd à ce jeu. On peut obtenir un certain nombre de réponses à ce sujet si l'on interroge correctement les comptes.

2.3 Quelques exercices à partir des comptes

L'une des questions que l'on serait tenté de poser pourrait se formuler ainsi: est-ce que la somme des transferts et des biens et services livrés au Québec par le gouvernement fédéral est inférieure, égale ou supérieure aux recettes fédérales tirées du Québec? On ne répondra pas à cette question ici, car elle prête à la controverse. En effet, il n'existe pas de chiffres exacts et incontestables sur l'imputation au Québec de services fédéraux produits à Ottawa dans le compte de production de l'administration fédérale; il faudrait recourir à la théorie du bien-être pour les estimer. Ce qui poserait alors le même ordre de difficultés que celles qui ont été discutées à la section 2.1.

2.3.1 Le manque à dépenser global du fédéral au Québec selon le critère per capita

Une deuxième question, moins controversée, consiste à examiner la distribution provinciale des dépenses fédérales faites au Canada et l'impact qui en résulte sur l'activité économique de chacune des provinces.

Une étude du Conseil économique du Canada, publiée en février 1977, apporte quelques éclairages à ce sujet[4]. On y fait une analyse de la distribution provinciale des dépenses fédérales sur une base per capita, qui montre que toutes les provinces dites «pauvres»[5], sauf le Québec, ont reçu une part plus grande que la moyenne des dépenses fédérales. Cette étude, qui porte sur les années 1972 à 1975, démontre que le Québec aurait été favorisé par les transferts du fédéral aux autres niveaux de gouvernement mais qu'il aurait été désavantagé par les dépenses en salaires, en investissements et en transferts aux personnes, de sorte que le résultat net serait négatif pour le Québec. Cette conclusion est corroborée par l'analyse qui suit.

Nous avons fait un exercice semblable, pour la période 1961 à 1974, à partir des comptes provinciaux de Statistique Canada[6]. Outre que cette étude embrasse une période plus longue, toutes les dépenses *intérieures* du gouvernement fédéral[7] y sont réparties, contrairement à l'étude du Conseil économique. De plus, nous avons apporté deux ajustements pour tenir compte des abattements fiscaux obtenus par le Québec au cours des années soixante et pour traiter les dépenses fédérales en salaires sur la base de la résidence[8]: le premier ajoute $6,5 milliards[9] aux dépenses fédérales faites au Québec entre 1961 et 1974; le deuxième fait grimper la masse salariale fédérale au Québec de $1,4 milliard pour toute la période.

L'hypothèse forte (hypothèse des comptes provinciaux)

Comme on ne connaît pas les lieux de production de toutes les dépenses en biens et services du fédéral, il faut en faire des estimations alternatives. La première repose sur une hypothèse forte: en voici d'abord les résultats (voir les calculs du tableau 2.1).

---

4. Voir la référence (1) de la bibliographie.
5. Les provinces «pauvres» sont celles dont le PIB per capita est inférieur à la moyenne canadienne.
6. Voir la référence (24).
7. À l'exception toutefois des dépenses des sociétés publiques fédérales et de celles des Postes: dans les Comptes économiques, ces dépenses sont agglomérées avec celles du secteur privé de l'économie.
8. Cet ajustement est apporté pour tenir compte des résidents de la région de Hull qui travaillent à Ottawa et vice versa.
9. Tous les chiffres sont exprimés en dollars de 1977 pour fins de comparaison. Voir la note 2 du tableau 2.1.

Selon cette hypothèse, la somme des dépenses fédérales équivalentes[10] dans le Québec, sur toute la période 1961-1974, est estimée à $80,4 milliards. Dans l'ensemble des dix provinces, le total des dépenses fédérales équivalentes se chiffre à 327,0 milliards de dollars[11], soit en moyenne 1 143 dollars per capita chaque année. Or, la dépense annuelle moyenne per capita a été de 990 dollars au Québec et de 1 204 dollars dans les neuf autres provinces. La différence entre ces deux derniers chiffres donne un manque à dépenser du gouvernement fédéral au Québec de 1 253 millions de dollars en moyenne chaque année (voir ligne 8, tableau 2.1). Ce montant équivaut à 2,6% de la demande agrégée au Québec[12] et ne représente que l'impact direct du manque à dépenser.

Néanmoins, ainsi qu'il en a été question plus haut, il subsiste quelques incertitudes au sujet de ces chiffres puisqu'il n'y a pas de connaissance précise des lieux de production de toutes les dépenses en biens et services de l'administration fédérale. Les dépenses touchées par cette imprécision constituent, pour la période étudiée, le tiers des dépenses fédérales intérieures totales. Si au premier abord la marge d'incertitude paraît grande, elle peut être réduite à moins de 14% environ car il est très facile de répartir correctement la masse salariale de l'administration fédérale de même que les bénéfices marginaux et les traitements des militaires. Les *autres biens et services* totalisent, en quatorze ans, $45,0 milliards pour l'ensemble des provinces et seulement $8,8 milliards au Québec, selon l'hypothèse forte.

---

10. L'expression «dépenses fédérales équivalentes» signifie que les deux ajustements susmentionnés ont été faits.

11. Suivant l'hypothèse forte, la part relative des dépenses fédérales équivalentes au Québec au cours de la période 1961 à 1974 est donc de 24,6%, soit $80,4 milliards par rapport à $327 milliards.

12. On estime à 48,5 milliards de dollars le PIB du Québec en mars 1977.

Notes se rapportant au tableau 2.1

1. Il est supposé que la valeur ajoutée directement par la catégorie des dépenses fédérales, *autres biens et services*, est répartie selon la distribution provinciale du lieu de réquisition de ces dépenses; il s'agit ici des estimés qui apparaissent dans les comptes provinciaux; la part allouée au Québec est alors de 19,6%, soit le ratio des lignes 10 et 11 du tableau 2.2 plus loin.

2. Tous les chiffres ont été convertis en dollars de mars 1977 à l'aide de l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute pour le Canada.

3. Total des lignes 74 et 93 du tableau 3 des comptes provinciaux, toutes les provinces, les quatorze années.

4. Source: Ministère des Finances du Québec.

5. Total des lignes 74 et 93 du tableau 3 des comptes provinciaux, section Québec, plus 1,4 milliard de dollars ($1977) pour ramener les salaires fédéraux de la région Hull-Ottawa sur la base de la résidence. Source: Ministère des Finances du Canada.

Tableau 2.1

Manque à dépenser au Québec si l'on distribue les dépenses fédérales totales dans les provinces au prorata de la population, somme des quatorze années 1961 à 1974
(milliards de dollars constants)
L'hypothèse forte[1]

	Milliards de dollars ($1977)[2]
1. Dépenses fédérales totales dans les dix provinces en quatorze ans[3]:	320,5
2. Valeur des abattements fiscaux fédéraux s'appliquant au Québec et non aux autres provinces, les quatorze années[4]:	6,5
3. Dépenses fédérales équivalentes dans les dix provinces (ligne 1 plus ligne 2):	327,0
4. Distribution provinciale des dépenses fédérales équivalentes au prorata de la population: la part du Québec (28,4% de la ligne 3):	92,9
5. Dépenses fédérales totales au Québec en quatorze ans[5]:	73,9
6. Dépenses fédérales équivalentes dans le Québec (ligne 5 plus ligne 2):	80,4
7. Dépenses fédérales équivalentes dans les neuf autres provinces (ligne 3 moins ligne 6):	246,6
8. Manque à dépenser au Québec suivant la dépense per capita dans les neuf autres provinces (39,7% de la ligne 7 moins ligne 6): (moyenne annuelle de 1 253 millions de dollars)	17,5
9. Manque à dépenser au Québec suivant la dépense per capita dans l'ensemble des provinces (ligne 4 moins ligne 6): (moyenne annuelle de 892 millions de dollars)	12,5

SOURCE: Compilations de l'OPDQ faites à partir de Statistique Canada: «*Comptes économiques provinciaux 1961-1974*». Ottawa, 1977.

Tableau 2.2

Manque à dépenser au Québec si l'on distribue les dépenses fédérales totales dans les provinces au prorata de la population, somme des quatorze années 1961 à 1974
(milliards de dollars constants)
L'hypothèse faible[1]

	Milliards de dollars ($1977)[2]
10. Dépenses fédérales dans toutes les provinces, catégorie *autres biens et services*[3]:	45,0
11. Dépenses fédérales au Québec, catégories *autres biens et services*[4], selon les comptes provinciaux:	8,8
12. Dépenses fédérales équivalentes dans le Québec si la catégorie *autres biens et services* est répartie selon le poids manufacturier (ligne 6 du tableau 2.1 moins ligne 11, plus 28,4% de la ligne 10):	84,4
13. Dépenses fédérales équivalentes dans les neuf autres provinces si la catégorie *autres biens et services* est répartie selon le poids manufacturier (ligne 3 du tableau 2.1 moins ligne 12):	242,6
14. Dépenses fédérales au Québec suivant la dépense per capita dans les neuf autres provinces et si la catégorie *autres biens et services* est répartie selon le poids manufacturier (39,7% de la ligne 13):	96,3
15. Manque à dépenser au Québec suivant la dépense per capita dans les neuf autres provinces et si la catégorie *autres biens et services* est répartie selon le poids manufacturier (ligne 14 moins ligne 12): (moyenne annuelle de 850 millions de dollars)	11,9
16. Manque à dépenser au Québec suivant la dépense per capita dans l'ensemble des provinces et si la catégorie *autres biens et services* est répartie selon le poids manufacturier (ligne 4 du tableau 2.1 moins ligne 12): (moyenne annuelle de 607 millions de dollars)	8,5

SOURCE: Compilations de l'OPDQ faites à partir de Statistique Canada: «*Comptes économiques provinciaux 1961-1974*», Ottawa, 1977.

Ce dernier montant, tel qu'enregistré dans les comptes provinciaux, fait référence au lieu de réquisition[13] et non au lieu d'approvisionnement ou au lieu de production. Les calculs précédents reposent donc sur l'hypothèse que la valeur ajoutée directe engendrée au Québec par les achats de biens et services de l'administration fédérale est égale aux montants des réquisitions des établissements fédéraux situés au Québec. C'est dire que cette hypothèse attribue au Québec 19,6% de la valeur ajoutée directe pour ce type de dépenses fédérales. Elle constitue l'hypothèse forte du manque à dépenser du fédéral au Québec[14].

L'hypothèse faible

L'hypothèse faible de l'estimation du manque à dépenser du fédéral au Québec répartit, pour sa part, la catégorie *autres biens et services* selon le poids manufacturier des provinces. Dans le cas du Québec, le poids moyen alors utilisé est de 28,4%[15].

Selon cette dernière hypothèse, la valeur ajoutée directe de la catégorie *autres biens et services* serait de $12,8 milliards au lieu des $8,8 milliards de l'hypothèse forte. Les dépenses fédérales équivalentes dans le Québec se chiffreraient alors à $84,4 milliards[16] (voir le tableau 2.2). D'où la dépense annuelle moyenne per capita serait de 1 039 dollars au Québec et de 1 185 dollars dans les neuf autres provinces. Cela signifie que le manque à dépenser du fédéral au Québec, selon le traitement per capita accordé aux neuf autres provinces, s'établit à $11,9 milliards pour la période 1961-1974, ou $850 millions en moyenne chaque année (1,8% de la demande agrégée au Québec).

13. Le lieu de réquisition, c'est l'endroit où est localisé le bureau fédéral qui demande un bien ou un service, c'est le lieu d'où origine la demande et non pas celui de l'offre. Dans les comptes provinciaux, les dépenses fédérales en biens et services sont réparties par province selon le lieu de réquisition.

14. Dans les comptes provinciaux, près de 26% du service de la dette publique fédérale est attribuée au Québec alors que la part du stock de capital du gouvernement fédéral en sol québécois n'est que de 19% environ et celle des investissements fédéraux au Québec, 17%. Si incertitude il y a ici, c'est que la dépense fédérale relative à la dette, attribuée au Québec, pourrait être surestimée de deux ou trois milliards selon ces critères. Le manque à dépenser serait augmenté d'autant, mais cette correction n'a pas été faite ici. En somme, les dépenses faites au titre du service de la dette auraient dû être retranchées de ce calcul puisqu'elles ne sont pas pertinentes à la présente analyse.

15. Ce poids est donné par la part relative du Québec de la valeur ajoutée manufacturière du Canada pour la période 1961-1974.

16. Suivant l'hypothèse faible, la part relative des dépenses fédérales équivalentes au Québec au cours de la période 1961 à 1974 serait de 25,8%, soit $84,4 milliards par rapport à $327 milliards.

Notes se rapportant au tableau 2.2

1. Il est supposé que la valeur ajoutée directement par la catégorie des dépenses fédérales *autres biens et services*, est répartie selon la distribution provinciale de la fabrication, la part allouée au Québec étant alors de 28,4%.

2. Voir la note 2 du tableau 2.1.

3. Sommation des lignes 42 et 93 du tableau 3 des comptes provinciaux, toutes les provinces, les quatorze années, moins les traitements et allocations des militaires (ligne 2 du tableau 1, pour le Canada, des comptes provinciaux), moins la rémunération des salariés de l'administration fédérale (CANSIM, D30689) et autres rémunérations (CANSIM, D30693).

4. Sommation des lignes 42 et 93 du tableau 3 des comptes provinciaux, Québec, les quatorze années, moins les traitements des militaires et la rémunération des salariés de l'administration fédérale. Source: «*Comptes économiques du Québec, 1961-1975*», MIC, mars 1977, tableau 49, lignes 1, 2 et 5.

L'hypothèse mitoyenne

Il est possible de vérifier pour quelques années si les deux hypothèses précédentes, relatives à la catégorie de dépenses *autres biens et services*, délimitent bien le domaine du probable. Selon la première de ces hypothèses, une part égale à 19,6% de la valeur ajoutée directe engendrée par ces dépenses serait attribuée au Québec. Selon la seconde, cette part pourrait atteindre 28,4%.

Si l'on répartit, en fonction de la distribution provinciale des contrats accordés par le ministère fédéral des Approvisionnements et Services, les achats effectués par cet organisme — qui représentent près de la moitié de la catégorie de dépenses *autres biens et services* — et si l'on partage le reste de cette catégorie en fonction de la répartition provinciale des salaires des militaires et des employés de l'administration fédérale, la part moyenne du Québec dans cette catégorie des dépenses fédérales se situe à 21,8% pour les années 1970 à 1973. Ce pourcentage suggère que la réalité se situerait entre les deux hypothèses précédentes, mais plus près de l'hypothèse forte. Les dépenses fédérales équivalentes dans le Québec seraient donc de $81,4 milliards[17] et le manque à dépenser du fédéral au Québec suivant le traitement per capita accordé aux neuf autres provinces se chiffrerait à $16,1 milliards ($1977) pour toute la période, soit une moyenne annuelle d'environ $1,1 milliard. L'impact direct sur la demande agrégée est ainsi estimé à 2,4%, ce qui entraîne une perte de 60 000 emplois[18].

Pour connaître l'impact total de ce manque à dépenser, il faudrait utiliser un tableau interprovincial d'échanges intersectoriels. Néanmoins, il semble indiqué d'emprunter à l'étude du Conseil économique son multiplicateur de revenu[19]. L'impact total est ainsi estimé à 22,5 milliards de dollars ($1977), soit une moyenne annuelle de $1,6 milliard ou 3,3% de la demande agrégée. Cela représente environ 83 000 emplois perdus par année.

Enfin, si au lieu de comparer le Québec avec les neuf autres provinces, on établit le parallèle avec l'ensemble des provinces, y inclus le Québec, les chiffres correspondants de l'impact total sur la demande et l'emploi sont respectivement de $1 150 millions par année et de 59 000 emplois perdus par année.

2.3.2 L'activité économique engendrée par l'administration publique fédérale et l'assiette fiscale au Québec

Les achats de biens, de services et de facteurs de production de même que les transferts de l'administration publique fédérale engendrent de l'activité économique au Québec. Par contre, Ottawa prélève des recettes à partir de l'assiette

17. Par conséquent, suivant l'hypothèse mitoyenne, la part relative des dépenses fédérales équivalentes au Québec au cours de la période 1961 à 1974 serait de 24,9%, soit $81,4 milliards par rapport à $327 milliards.

18. En appliquant le même pourcentage de 2,4%, ce qui suppose une élasticité de l'emploi par rapport à la demande agrégée égale à l'unité.

19. Le multiplicateur, qui est de 1,4 pour l'année 1974-1975, est le résultat d'une simulation faite à partir du tableau interprovincial d'échanges intersectoriels du ministère de l'Expansion économique régionale. Voir en bibliographie la référence (1).

fiscale québécoise. Il serait intéressant d'analyser si, du point de vue de l'activité économique, le résultat net est positif ou négatif pour le Québec.

L'ex-ministre fédéral des Finances, monsieur D.S. Macdonald, s'est livré à un exercice de ce genre dans son communiqué de présentation des comptes provinciaux. Après avoir effectué des ajustements sur les comptes pour les dépenses fédérales à l'étranger, les recettes provenant des taxes indirectes, le surplus fédéral et les salaires des employés fédéraux de la région Hull-Ottawa, il conclut à un gain net pour le Québec de $1,7 milliard pendant la période 1961-1974[20].

Il ne s'agit pas ici de relancer le débat du printemps 1977; cependant, il nous semble utile d'apporter les remarques suivantes.

La répartition que fait le communiqué Macdonald des recettes fédérales tirées des taxes indirectes repose sur une argumentation au sujet de l'incidence de ces taxes. Il en attribue tout le fardeau aux consommateurs. C'est une hypothèse inadmissible, selon nous[21]. D'abord parce que la théorie économique enseigne que le fardeau de la taxe indirecte est supporté en partie par les producteurs et en partie par les consommateurs; il en est de même des subventions. Cela dépend des élasticités de l'offre et de la demande et de la structure des marchés[22].

Plus grave cependant est le fait que cette hypothèse n'est pas pertinente dans un cadre de comptabilité économique[23] mais relève plutôt de la théorie du bien-être et de l'analyse coûts-bénéfices. La question pertinente aux comptes économiques n'est pas le fardeau mais l'assiette fiscale et les recettes que l'autorité gouvernementale en tire[24].

---

20. Partant d'un excédent cumulatif des recettes sur les dépenses de $5,1 milliards tel que donné par les comptes provinciaux de Statistique Canada, le communiqué du ministre des Finances réduit cet excédent grâce aux ajustements suivants: $4,2 milliards pour les recettes provenant des taxes indirectes; $1,3 milliard pour les dépenses à l'étranger; $440 millions pour le surplus fédéral; et $807 millions pour ramener la masse salariale de la région Hull-Ottawa sur la base de la résidence. Ces chiffres sont en dollars courants. Voir en bibliographie la référence (9).

21. Il y a des cas-limite où tout le fardeau de la taxe d'accise est transmis aux consommateurs: à court terme, si la demande est parfaitement inélastique ou l'offre parfaitement élastique; à long terme, une industrie en concurrence parfaite dont les rendements sont constants. Mais, la réalité est composée de cas intermédiaires, d'où la complexité du problème de l'incidence d'une taxe.

22. Si l'on s'inspire de travaux récents portant sur l'incidence des tarifs douaniers canadiens, le fardeau des taxes indirectes devrait être réparti également (50/50) entre les producteurs et les consommateurs. Voir: Tim Hazledine *The Costs and Benefits of the Canadian Custom Union*, Conseil économique du Canada, Ottawa, novembre 1978.

23. La comptabilité économique enregistre la valeur des transactions «ex post». Effectuer des ajustements sur des valeurs «ex post» à partir d'argumentations sur les incidences donne des chiffres dont les vertus sont inconnues . . .

24. À plusieurs reprises, l'exemple des importations canadiennes entrant par le port de Montréal a été utilisé dans le but de suggérer que les droits de douane, l'une des taxes indirectes, étaient surestimés dans les comptes. On pourrait admettre une telle possibilité si les importations canadiennes dédouanées au Québec représentaient une proportion anormalement élevée des importations canadiennes de marchandises. Or, cette proportion n'atteint pas 25% en général, ce qui est inférieur aux proportions québécoises des dépenses personnelles en biens de consommation ou du commerce de détail dans l'ensemble canadien.

L'approche de Macdonald conduit à estimer les recettes additionnelles pour le trésor québécois et le niveau de demande globale qu'elles pourraient soutenir au Québec si l'ensemble des transactions (perception d'impôt, achats de biens et services . . .) actuellement effectuées par le gouvernement fédéral sur le territoire québécois étaient faites par le gouvernement de Québec. Une réponse exhaustive dépasserait le cadre de la présente étude car elle ferait appel à certaines analyses particulières comme les politiques d'achats respectives, les chevauchements de programmes, les dépenses à l'étranger, etc.[25]. Pour le moment, il est tout de même utile de fournir le calcul suivant bien qu'il demeure insuffisant. Si l'on tient compte des abattements fiscaux, l'assiette fiscale relative du Québec, calculée à partir des chiffres des Comptes provinciaux de Statistique Canada, est égale, pour la période 1961 à 1974, à 26,2% selon le point de vue du Québec et à 24,0% selon Ottawa. Or les dépenses fédérales équivalentes, calculées selon notre hypothèse mitoyenne, auraient été de $81,4 milliards au Québec et de $327 milliards dans les dix provinces, soit un ratio de 24,9%.

Une dernière remarque est inspirée de la lecture du tableau 2 fourni par le communiqué Macdonald. On peut noter qu'en général les provinces dont le revenu personnel disponible per capita est inférieur à la moyenne canadienne montrent un taux de croissance du revenu personnel per capita supérieur au taux moyen canadien, entre 1961 et 1974: toutes ces provinces sauf une, le Québec. Ce qui suggère que les mécanismes de transferts de richesse n'ont pas joué aussi bien pour le Québec que pour les autres provinces dites «pauvres».

2.3.3 Les biais systématiques de la distribution provinciale des dépenses fédérales

On l'a expliqué précédemment, il se peut que les transactions du gouvernement fédéral favorisent une province plutôt qu'une autre à cause des effets de redistribution interprovinciale de l'activité économique qui sont liés à ses échanges. L'analyse du total des dépenses fédérales à l'aide du critère de la dépense per capita donne une sorte de bilan net à ce sujet puisque toutes les dépenses sont considérées. Il a été démontré, à la section 2.3.1, que suivant le critère per capita le Québec est défavorisé quant au total des dépenses: cela signifie que les dépenses pour lesquelles il est désavantagé l'emportent sur celles où il jouit d'un bénéfice net, comme la péréquation.

Ce résultat est étonnant puisqu'il entre en contradiction avec les affirmations du gouvernement canadien au sujet des transferts favorables aux provinces dites «pauvres». Le Québec en est une. Suivant les promesses du fédéralisme canadien, la valeur des dépenses pour lesquelles le Québec est favorisé selon le critère de la répartition per capita devrait dépasser celle où il l'est moins. Or, tel n'est pas le cas.

Ce résultat pose la question des biais systématiques ou permanents de la distribution provinciale des dépenses fédérales. Un test a été effectué pour vérifier si un tel biais existe. Il est important de noter que ce calcul se situe au-delà des

25. Voir le document principal du MIC québécois lors de la querelle des comptes économiques, en référence à la bibliographie (27).

critiques au sujet des comptes puisqu'il porte sur la distribution des *dépenses intérieures* et qu'un ajustement[26] a été fait pour ramener les salaires des employés fédéraux de la région Hull-Ottawa sur une base de résidence.

La démarche suivie pour le test

Utilisant les comptes provinciaux de Statistique Canada[27], les différents postes du budget fédéral ont été classés en deux catégories selon les règles de répartition provinciale auxquelles ils sont soumis. La première catégorie comprend tous les postes dont la répartition provinciale répond à des règles explicites, basées sur des critères objectifs, et dont l'application est pancanadienne. En font partie la plupart des transferts fédéraux aux gouvernements provinciaux et locaux (péréquation par exemple) et aux personnes (allocation familiale, assurance-chômage, pension de vieillesse, etc.).

Dans la deuxième catégorie, entrent tous les autres postes pour lesquels il n'y a pas de critères explicites de répartition provinciale, c'est-à-dire les dépenses en salaires (civils et militaires), en biens et services, en subventions et en investissements (SBSSI).

Pour voir s'il existe certains biais systématiques favorisant ou défavorisant une province, il s'agit alors d'étudier la répartition provinciale des postes de la deuxième catégorie puisque le reste du budget fédéral est réparti provincialement selon des critères objectifs, explicites et pancanadiens qui laissent peu de place à l'arbitraire.

Les résultats

Il semble que la répartition provinciale du montant total des dépenses fédérales en salaires, en biens et services, en subventions et en investissements devrait suivre celle de la population à moins que l'on puisse expliquer certains écarts par des facteurs socio-économiques ou géographiques. Le total de ces dépenses a été calculé pour chaque province, de 1961 à 1974, suivant l'hypothèse forte de la section 2.3.1.

Les résultats (tableau 2.3) démontrent que la répartition provinciale de ces dépenses est loin d'avoir suivi la répartition de la population. On constate des écarts importants. Au cours de la période 1961-1974, les dépenses per capita en Nouvelle-Écosse ont été plus de deux fois[28] la moyenne canadienne. L'Île-du-Prince-Édouard, avec 1,5 fois cette moyenne, a été la deuxième province la plus favorisée. Deux provinces suivent avec un coefficient de 1,2, soit le Nouveau-Brunswick et le Manitoba. L'Ontario, province riche, est également au-dessus

26. Les chiffres utilisés pour cet ajustement (qui fait injure à la comptabilité intérieure) sont les mêmes que ceux utilisés par monsieur D.S. MacDonald.

27. Voir (24) dans la bibliographie.

28. Si l'on dégonfle les dépenses fédérales en Nouvelle-Écosse de l'excédent per capita des traitements des militaires, ce rapport tombe à 1,7.

de la moyenne avec 1,1. Le fédéral a dépensé en Colombie-Britannique à peu de chose près ce qu'il a dépensé en moyenne au Canada. La Saskatchewan et l'Alberta sont légèrement en-deçà de la moyenne tandis que Terre-Neuve n'a reçu que 80% de la moyenne canadienne.

Enfin, le Québec constitue un cas complètement à part. Il n'a reçu que 66% de ce qui a été dépensé en moyenne per capita au Canada ou 59% de ce qui a été en moyenne dans les neuf autres provinces.

En général on remarque que plusieurs provinces ont été traitées de façon beaucoup plus avantageuse, tout en étant plus éloignées, géographiquement, de l'administration centrale que le Québec. D'autre part, autant les provinces dont le PIB per capita était supérieur à celui du Québec que celles dont le PIB était inférieur, ont vu le fédéral dépenser chez elles beaucoup plus per capita qu'au Québec. Et de loin dans la plupart des cas.

En moyenne annuelle, pour la période 1961-1974, l'administration centrale a dépensé $493 per capita dans les neuf autres provinces pour ces postes, mais seulement $289 au Québec. Cet écart correspond à un manque à dépenser au Québec de l'ordre de $16,6 milliards, entre 1961 et 1974, soit $1,2 milliard en moyenne chaque année. Si la comparaison est faite par rapport à la moyenne canadienne plutôt qu'aux neuf autres provinces, le manque à dépenser du fédéral au Québec s'établit, en quatorze ans, à $11,9 milliards ou à $850 millions de dollars par an en moyenne (tableau 2.3).

Au seul chapitre des investissements du gouvernement fédéral, Ottawa aurait investi $3,3 milliards au Québec durant la période 1961-1974 si l'investissement fait per capita avait été comparable à celui effectué dans l'ensemble des provinces. Or, les investissements effectifs se chiffrent à seulement $2 milliards. Le manque à investir est donc de $1,3 milliard.

Comme l'indique le tableau 2.4, le biais défavorable que subit le Québec reste étonnamment stable tout au cours de la période étudiée. Cette particularité n'est donc pas en voie de disparition. En outre, cette stabilité prouve que le biais observé n'est pas dû à un phénomène accidentel et temporaire, mais qu'il relève au contraire d'un malfonctionnement structurel et chronique du fédéralisme canadien au plan économique.

Enfin, puisque c'est la valeur ajoutée par les dépenses fédérales qu'il s'agit d'estimer, il faut rappeler les réserves faites à la section 2.3.1 au sujet de la catégorie *autres biens et services*. Jusqu'ici, c'est l'hypothèse forte qui a fondé les calculs. Si l'on utilise l'hypothèse mitoyenne au sujet de la part québécoise[28] de la valeur ajoutée par la catégorie *autres biens et services*, soit 21,8%, le manque à dépenser par rapport aux neuf autres provinces est ramené à $15,6 milliards pour toute la période, soit une moyenne annuelle de $1,1 milliard; cela

28. Les mêmes calculs pour les autres provinces ne sont pas possibles à cause du manque de données.

Tableau 2.3 **Distribution provinciale des dépenses[1] du gouvernement fédéral en salaires, en biens et services, en subventions et en investissements (SBSSI): pour l'ensemble de la période 1961-1974 selon l'hypothèse forte, en dollars constants ($1977)**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Provinces dans l'ordre[2] de la plus favorisée à la moins favorisée	Total des dépenses SBSSI en millions de dollars constants, 1961-1974	SBSSI per capita en dollars[3] constants, 1961-1974	Écart entre le SBSSI per capita d'une province et la moyenne canadienne en dollars constants 1961-1974	Écart total sur les 14 années en millions de dollars constants	Produit intérieur brut per capita[3] en dollars constants, 1961-1974
Nouvelle-Écosse	10 340	959	524	5 649	4 419
Île-du-Prince-Édouard	1 003	649	214	331	3 271
Nouveau-Brunswick	4 557	521	86	753	4 131
Manitoba	6 906	509	74	1 000	5 991
Ontario	49 840	497	62	6 207	7 873
Colombie-Britannique	12 649	446	11	327	7 331
CANADA	124 382	435	0	0	6 684
Saskatchewan	5 035	384	−51	−666	5 893
Alberta	8 163	383	−52	−1 097	7 415
Terre-Neuve	2 446	347	−87	−615	3 447
Québec	23 442	289	−146	−11 900	5 963
(Québec)[4]	(24 453)	(301)	(−134)	(−10 889)	(5 963)

SOURCE: Compilations de l'OPDQ effectuées à partir de Statistique Canada: «*Comptes économiques provinciaux 1961-1974*», Ottawa, 1977. La colonne (1) est obtenue par l'addition des lignes 42, 55, 58 et 93 du tableau 3 des comptes provinciaux. Un ajustement a été fait pour les salaires de la région Hull-Ottawa qui augmente les dépenses fédérales au Québec de $1,4 milliard ($77) et qui les réduit d'autant en Ontario. Tous les chiffres ont été convertis en dollars de mars 1977 à l'aide de l'indice implicite des prix de la dépense nationale brute pour le Canada.

1 Les dépenses des entreprises publiques fédérales ainsi que celles des postes ne sont pas comprises dans ces chiffres, sauf leurs surplus ou déficits.

2 Selon le critère SBSSI per capita de la colonne (2).

3 Moyenne pondérée des quatorze (14) années.

4 Les chiffres entre parenthèses pour le Québec sont les chiffres obtenus suivant l'hypothèse mitoyenne de la section 2.3.1.

entraîne une perte de 58 000 emplois directs. Il s'ensuit que l'effet total sur la demande agrégée au Québec se chiffre à plus de $1,5 milliard par année et celui sur l'emploi à environ 80 000 pertes. Ainsi, même dans le cadre de l'hypothèse mitoyenne, l'impact négatif du manque à dépenser du fédéral au Québec reste très considérable.

Tableau 2.4

Une estimation du manque à dépenser[1] du gouvernement fédéral au Québec pour la période 1961-1974 en dollars constants de 1977 selon l'hypothèse forte pour les dépenses de type SBSSI[2]

	$(000,000)
1961	833
1962	839
1963	783
1964	824
1965	775
1966	918
1967	868
1968	904
1969	914
1970	978
1971	852
1972	870
1973	908
1974	888
moyenne annuelle[3]	**868**

SOURCE: Tableau 2.3

1. Il s'agit ici du manque à dépenser défini par rapport aux dépenses moyennes dans les dix provinces.
2. On obtient le manque à dépenser en calculant l'écart entre les dépenses effectives du gouvernement fédéral en salaires, en biens et services, en subventions et en investissements au Québec, et les dépenses estimées par une répartition provinciale de ces dépenses au prorata de la population. Les salaires de la région Hull-Ottawa ont été corrigés et sont traités ici sur la base de la résidence. Le chiffre réel du manque à dépenser pour 1974 serait de $534 millions: on l'a ajusté pour tenir compte du phénomène temporaire que sont les subventions à l'importation du pétrole.
3. La moyenne annuelle du manque à dépenser au Québec suivant la dépense SBSSI per capita dans l'ensemble des provinces et selon l'hypothèse mitoyenne est de 796 millions de dollars.

Si la comparaison est faite par rapport à l'ensemble des provinces et selon l'hypothèse mitoyenne, le manque à dépenser est, au Québec, de $10,9 milliards, soit $779 millions en moyenne par année. Quant à l'effet total sur la demande, il est d'environ $15,3 milliards soit $1,1 milliard par année; il se traduit par 56 000 emplois perdus[29].

29. Nous ne faisons pas mention ici de l'hypothèse faible étant donné qu'elle apparaît irréaliste, comme on l'a vu plus haut.

En conclusion, la comparaison entre les résultats de l'analyse des dépenses *totales* présentés en 2.3.1 et ceux obtenus par l'examen des biais systématiques portant sur les dépenses de *type SBSSI* révèle que le manque à dépenser dérivé de la première pour la période 1961 à 1974 provient à peu près totalement des biais permanents de la distribution des dépenses fédérales en salaires, en biens et services, en subventions et en investissements. De plus, ce biais est stable au cours de toute la période.

CHAPITRE 3

Conséquences de certaines politiques fédérales sur l'économie du Québec

CONSÉQUENCES DE CERTAINES POLITIQUES FÉDÉRALES SUR L'ÉCONOMIE DU QUÉBEC

Les comptes, si utiles qu'ils soient, ne peuvent donner qu'une image partielle de l'impact économique du régime fédéral sur le Québec. D'autre part, un modèle quantitatif général pouvant présenter un bilan complet à cet égard n'est pas disponible pour le moment et pourrait de toute façon difficilement embrasser toutes les dimensions d'une évaluation exhaustive. Il est probablement préférable alors de procéder à l'examen des politiques sectorielles du gouvernement fédéral, tout en gardant à l'esprit qu'un examen sectoriel ne constitue qu'une étape vers une analyse générale. En effet, l'une et l'autre approche pourraient ne pas donner les mêmes résultats.

Par ailleurs, il faut noter que ce chapitre ne fait pas le tour de toutes les politiques fédérales, mais, on comprendra facilement qu'il était impossible de tout couvrir. Le choix des politiques retenues a été guidé par le souci de mettre l'accent sur celles qui semblent avoir affecté grandement l'économie du Québec. Enfin, l'analyse de chacune d'elles n'est pas nécessairement définitive.

Mais auparavant, il faut expliquer comment et pourquoi le schéma du développement économique au Canada représente une donnée fondamentale du «problème canadien».

3.1 Optimum national ou régional

La stratégie économique qui maximiserait la croissance économique et sociale d'un pays à l'aide d'instruments comme les politiques commerciale, monétaire et fiscale pourrait difficilement être celle qui maximiserait la croissance économique et sociale de chacune des régions de ce pays. Ceci est d'autant plus vrai que le pays est grand et diversifié. De plus, par la dynamique même du processus de prise de décisions dans un système politique comme le Canada, il n'est pas sûr que la stratégie maximale pourrait être atteinte, même pour l'ensemble du pays.

En effet, les régions qui ont un poids économique et démographique supérieur ont inévitablement une influence politique plus grande (règle de la majorité). Les décideurs peuvent alors être amenés à réaliser une stratégie économique correspondant de plus près aux intérêts de ces régions.

Un autre phénomène renforce les effets de ces décisions. Myrdal et Kaldor, entre autres, ont suggéré que la région qui a pris une certaine avance sur les autres développe un processus de croissance cumulative autosuffisant[1]. Les forces inhérentes au libre échange de facto à l'intérieur d'un marché national font

1. Voir les références (16) et (18).

que, en l'absence de politiques suffisamment fortes pour contrer cette dynamique, l'avance prise par une région tend à s'accentuer grâce à des phénomènes d'économies internes et externes.

Une telle région devient un pôle de croissance qui tend à satelliser l'économie des régions voisines. Or, il est peu probable qu'on prenne des mesures suffisamment énergiques pour annuler la tendance à la concentration de l'économie et pour redistribuer la croissance entre les régions puisque, encore une fois, le poids politique de la région forte compte énormément dans le mécanisme de la prise de décisions au niveau du gouvernement central. L'étude de la structure de l'économie québécoise met en évidence certains problèmes qui tendent à confirmer sa satellisation progressive par rapport à celle de l'Ontario; l'évolution comparative de Montréal et de Toronto est probant à cet égard.

En théorie, tout cela n'est pas un mal en soi. Au contraire, plusieurs économistes considèrent la polarisation de la croissance sur le territoire comme un avantage, en dépit des problèmes inhérents à un tel phénomène: détérioration de l'environnement, congestion et pollution de toutes sortes, etc. Cette concentration, disent-ils, permet un potentiel de croissance beaucoup plus élevé pour l'économie prise globalement et il est toujours possible, selon eux, de trouver une solution aux problèmes écologiques. Dans ce contexte, le développement régional n'est pas une fin en soi. Il suffit alors que les gens se déplacent vers la région en prospérité pour que les problèmes inhérents aux inégalités régionales soient réglés.

Mais, en pratique, une telle stratégie de développement soulève de sérieux problèmes, parmi lesquels on retrouve, en premier lieu, ceux qui se rattachent au fait qu'il existe plusieurs résistances à la mobilité de la main-d'oeuvre (attachement à un territoire, à une famille, à une culture, etc.). Ce manque d'ajustement instantané de la main-d'oeuvre crée du chômage. Une deuxième série de problèmes vient du déplacement lui-même: coûts de transport, coûts pour l'individu en face de sa séparation d'avec son milieu, etc. Le tout est de savoir si les bénéfices l'emportent sur les coûts.

Dans une société assez homogène culturellement, on peut s'accommoder plus facilement d'une stratégie de polarisation économique au détriment d'une croissance plus décentralisée. Cependant, dans un pays culturellement diversifié comme le Canada, où l'un des deux peuples fondateurs est spatialement concentré dans une région, les coûts économiques et sociaux de la satellisation de l'économie de cette région deviennent extrêmement élevés. En effet, les données du chômage entre l'Ontario et le Québec démontrent que l'ajustement ne se fait pas facilement. De plus, on peut démontrer statistiquement, que quand déplacement il y a, il est souvent synonyme d'une dégradation culturelle et linguistique qui finit par l'assimilation rapide.

3.2 Les modèles de développement économique canadien et québécois

Ces quelques considérations théoriques réunissent la plupart des éléments nécessaires pour comprendre et expliquer le développement économique du Canada. Il est utile d'essayer de définir ce modèle de développement et de voir dans quelle mesure sa dynamique a servi ou desservi les intérêts économiques des Québécois.

3.2.1 Les orientations du développement

Comme les historiens le rappellent, les Pères de la Confédération voulaient un pays de l'Atlantique au Pacifique. Pour y arriver, ils se sont donné des instruments économiques que l'on retrouve formulés dans la National Policy de 1879. Ceux qui prendront la relève à Ottawa par la suite viendront y greffer toute une série de politiques sectorielles et d'interventions diverses; celles-ci ont créé un état de chose qui influence encore aujourd'hui plusieurs décisions de localisation des activités économiques.

Déjà, les premières décisions coloniales avaient à peu près toutes privilégié le Haut Canada (l'Ontario), puis le développement rapide de l'Ouest canadien. Sous l'Acte d'Union, on avait fait payer au Québec la moitié des dettes, fort élevées, encourues pour l'aménagement des infrastructures ontariennes et par conséquent aggravé artificiellement les structures de coûts québécois. Avec la Confédération, la menace américaine conduit à des dépenses d'infrastructure visant à consolider politiquement le Grand Canada. La rationalité économique aurait exigé, au contraire, un développement par cercles concentriques à partir d'abord du double axe de la Vallée du Saint-Laurent, et de la région des Grands-Lacs, en vue de minimiser les coûts de transports. La construction d'un et même de deux chemins de fer «a mare usque ad marem» greva les économies canadienne et québécoise de coûts énormes. À ce sujet, c'est l'Ontario et l'Ouest qui en profitèrent le plus, comme le démontre un simple coup d'oeil jeté sur la carte des chemins de fer au Canada: un quadrillé de lignes serré en Ontario; presque uniquement des voies de passage vers l'Ouest et vers l'Est au Québec. Les chiffres sont ici éloquents: il a été construit seulement 0,88 mille de voies per capita dans le Québec, mais 1,28 mille en Ontario, 2,05 au Canada et 4,39 dans l'Ouest. En somme, pour bonifier, une fois fait, l'investissement politique coûteux, on l'a laissé produire ses effets localisateurs dans les régions ainsi avantagées; et remis aux calendes grecques les investissements ferroviaires exigés par le développement du Québec.

Ces grandes orientations continuent aujourd'hui de conditionner plusieurs décisions concernant le Québec d'où qu'elles viennent: entreprises privées ou gouvernement. Les avantages comparatifs ainsi créés en faveur de l'Ontario et de l'Ouest constituent un élément permanent des choix relatifs à la localisation des investissements. Bien sûr, le peuplement de l'Ouest, au début du siècle, a produit des effets d'entraînement sur l'économie québécoise. À cette époque, les immigrants débarquent à Montréal et s'y équipent avant de prendre, pour la plu-

part, la route de l'Ouest. Des industries s'établissent à Montréal, port de transbordement obligatoire avant la canalisation du Saint-Laurent. Mais ces avantages ponctuels sont ceux d'un lieu de passage et non d'un lieu d'établissement. Ils ne sont pas ceux d'un centre d'activité principal, mais déjà d'un satellite.

D'autres facteurs, hors de la volonté politique, sont venus renforcer ce type de développement, comme, par exemple, le déplacement de l'activité économique américaine vers le Sud et l'Ouest, le comportement des entreprises étrangères ou la découverte du pétrole en Alberta. Nous y reviendrons ultérieurement.

3.2.2 Le pattern du développement régional au Canada

De ces politiques anciennes et des autres facteurs économiques précités, il est résulté un processus de croissance cumulative en Ontario et l'activité industrielle et financière s'y est concentrée de plus en plus. Aujourd'hui, il est devenu difficile de renverser ou simplement de modifier le processus amorcé. Car sur un territoire sans barrières ou sans incitations sérieuses d'aucune sorte, les projets les plus rentables se retrouvent dans la région qui possède le plus grand nombre d'avantages comparatifs, peu importe que ceux-ci proviennent de facteurs naturels, de politiques antérieures ou d'un phénomène cumulatif. La région prospère qui a pris une certaine avance draine donc vers elle les ressources et l'activité économique. D'aucuns disent que cela n'a pas posé tellement de problèmes aux décideurs à Ottawa en autant que la croissance d'ensemble fut satisfaisante; que, dans cette optique, ils auraient estimé ou souhaité, inspirés par la théorie néoclassique de la mobilité des facteurs, que ceux-ci aillent là où l'offre d'emploi est forte et les revenus élevés; qu'ils avaient d'ailleurs adopté des politiques de mobilité de la main-d'oeuvre au profit des régions en croissance. Une telle pratique étant désormais mal acceptée même dans un pays assez homogène sur le plan culturel, on comprendra qu'elle soit d'autant plus irrecevable dans un pays officiellement biculturel où l'une des deux cultures se trouve concentrée dans une région en difficulté.

Les Québécois refusent ce modèle de développement, entre autres par leur résistance à émigrer en Ontario. Car au plan individuel, il ne rejoint pas leurs attentes culturelles; au plan collectif, il est une menace à leur sécurité et à leur existence comme collectivité distincte en Amérique du Nord. C'est devenu une donnée fondamentale, les Québécois sont attachés à la terre québécoise; ils veulent définir et poursuivre des objectifs de développement qui leur soient propres et qui leur permettraient de rester au Québec et d'y vivre convenablement: ce sentiment d'appartenance se retrouve même au niveau régional et local. Il est donc irréaliste de penser que la population québécoise envisage facilement de se déplacer. Suivant cette optique, plusieurs affirment que la dynamique du modèle canadien est une entrave à ces aspirations et que, dans ce sens, le coût du régime actuel est considérable.

3.3 L'impact des décisions économiques du gouvernement central sur l'économie du Québec[2]

En faisant une brève rétrospective, nous venons d'indiquer comment à la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, la National Policy a défavorisé l'économie du Québec. Mais la doctrine de la National Policy a continué de prévaloir même pendant les dernières décennies et d'inspirer la plupart des grandes décisions économiques du gouvernement central depuis la dernière guerre mondiale. Il faut maintenant discuter de quelques-unes de ces orientations plus récentes. Mais d'abord, il faut rappeler le contexte économique des dernières décennies.

3.3.1 Le contexte économique des dernières décennies

Une phase de stagnation relative

L'économie québécoise est entrée, depuis la décennie '50, dans une phase de stagnation relative, après une croissance comparativement satisfaisante au cours de la première moitié du XXe siècle. Le Québec connaît donc une nouvelle période de chômage chronique, qui était autrefois résolu partiellement et avec réticence par l'émigration; celle-ci est aujourd'hui plus faible à cause des prestations sociales qui permettent aux gens concernés de demeurer au Québec, malgré les inconvénients évidents de leur situation économique.

Le ralentissement relatif de l'économie québécoise, qui devient plus manifeste au cours des années soixante, n'est pas le fait du hasard. Des tendances régressives étaient perceptibles depuis longtemps et avaient été clairement identifiées. Le déplacement du centre de gravité économique vers le sud et l'ouest de l'Amérique du Nord, le comportement des entreprises étrangères et enfin les politiques fédérales semblent en être responsables, à des degrés divers selon les époques. Il est résulté de ces facteurs un affaiblissement des avantages comparatifs dont jouissait le Québec antérieurement.

Le déplacement du centre de gravité économique

Le Québec possédait un avantage marqué de localisation industrielle sur l'Ontario au temps où l'axe commercial Canada-Angleterre était prédominant. Montréal constituait la porte d'entrée du Canada. Avec le déclin de l'Angleterre, s'est développé puis accentué l'axe commercial nord-sud. Il va favoriser d'autant plus l'Ontario[3] qu'à partir des années 1860-1870 s'amorce aux États-Unis une relocalisation graduelle du centre de gravité économique vers la région des Grands-Lacs. Le Québec devient progressivement alors une économie régionale périphérique par rapport aux principaux marchés nord-américains. Dès lors,

2. L'argumentation développée dans cette section s'inspire en particulier de (5), (6), (12), (18), (19), (21), (25) et (26)).

3. Même au cours des dernières années, l'Ontario a continué d'accroître sa part relative du manufacturier canadien: en 1977, 50,1% de l'emploi manufacturier canadien y était concentré par rapport à 47,2% en 1961. Même phénomène en ce qui concerne l'investissement manufacturier.

s'imposait la nécessité pour le Québec d'une politique plus axée sur les relations internationales multilatérales qui auraient ainsi permis la valorisation du Saint-Laurent comme facteur de localisation.

Cette nécessité s'est accentuée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, puisque le déplacement du centre de gravité économique aux États-Unis s'est renforcé: les capitaux, les entreprises et la population des États industrialisés du nord émigrent de plus en plus vers ceux du «Sunbelt». Ce mouvement rend davantage impérative une stratégie d'échanges multilatéraux.

L'investissement étranger

L'intervention du capital étranger, surtout américain, va accentuer encore l'avantage de Toronto. Au début du XXe siècle, les Américains s'intéressent aux matières premières canadiennes et québécoises. Ils s'établissent aussi au Canada pour profiter des tarifs préférentiels pratiqués à l'intérieur du Commonwealth. Cet intérêt américain assure alors au Québec, grâce à ses ressources naturelles, une croissance globale comparable à celle de l'Ontario pendant le premier tiers du XXe siècle. Il en résulte cependant une concentration des entreprises qui décapite pour la deuxième fois, après la Conquête, la bourgeoisie canadienne-française d'affaires[4].

D'autre part, dans les industries de l'automobile et de la machinerie, les filiales américaines, en raison de la proximité de la sidérurgie ontarienne et de celle de leurs maisons-mères de même que de leurs affinités culturelles, privilégient l'Ontario du point de vue de leur localisation. Ainsi apparaît, entre les deux guerres, cet important complexe industriel. Désormais, l'industrie lourde sera ontarienne et l'industrie légère, québécoise.

Or, depuis les années soixante (et ce sera vrai pour les prochaines années), la demande pour les biens durables de l'industrie canadienne croît beaucoup plus vite que celle des biens de l'industrie légère. Mais le déplacement de l'activité vers le sud et l'ouest américain et le fait que les Américains ont toujours préféré l'Ontario pour investir dans les industries lourdes ne constituaient pas une fatalité pour l'économie du Québec. Avec des politiques appropriées, celle-ci aurait pu se développer normalement. Or, ce qui frappe l'observateur, c'est l'absence de telles politiques d'une part, et les effets négatifs sur l'économie du Québec de plusieurs politiques fédérales, d'autre part.

Jusqu'au second conflit mondial, un ensemble de facteurs a quand même permis au Québec de faire cesser l'émigration et d'assurer des emplois à sa population. La mise en valeur des ressources naturelles par les Américains, la politique tarifaire, la place de Montréal dans l'économie canadienne avant la canalisation du Saint-Laurent, la taille du marché québécois qui en résulte et qui s'ajoute à celui du marché canadien favorisèrent un certain développement industriel.

4. R.F. Desrosiers, «La question de la non-participation des Canadiens-français au développement industriel au début du XXe siècle», dans R. Tremblay (éd.), *L'économie québécoise*, Montréal, PUQ, 1976, p. 123-133.

La fin du second conflit mondial consacre l'émergence des gouvernements comme agents économiques de premier plan. Le fédéral s'engage dans des politiques économiques de croissance et de stabilisation. Toutefois, elles ne marquent pas vraiment un souci de corriger les faiblesses de l'économie québécoise; au contraire, elles se préoccupent manifestement de résoudre avant tout les problèmes de l'économie ontarienne. Par suite, la concentration industrielle s'accélérera en Ontario, alors que le Québec se révélera incapable d'assurer la mutation nécessaire de sa structure industrielle.

3.3.2 Les politiques fédérales de stabilisation

Depuis l'héritage qu'a laissé John Maynard Keynes, plus personne n'ignore maintenant l'influence que peut avoir sur une économie la gestion macroéconomique des dépenses publiques, de la taxation en général ou de la masse monétaire. Dans un système politique comme celui du Canada, où c'est le pouvoir central qui détient les principaux instruments conjoncturels, il est normal qu'un gouvernement provincial s'inquiète des effets de cette gestion sur son économie. Cette préoccupation est d'autant plus justifiée:

i) si l'on observe des situations conflictuelles fréquentes entre les besoins de la conjoncture nationale et ceux de la conjoncture régionale (le pouvoir central étant naturellement intéressé à optimiser sa gestion nationale);

ii) si la gestion nationale coïncide généralement avec les besoins des régions les plus prospères de la fédération;

iii) et finalement si les effets de courte période se répercutent en longue période, c'est-à-dire sur la croissance et les sources de la croissance.

Une étude de l'OPDQ[5], effectuée il y a quelques années et portant sur les effets au Québec de la politique fédérale de stabilisation, a permis de tirer les conclusions suivantes:

— la politique de stabilisation du fédérai a eu des effets indésirables pour l'économie du Québec. D'abord, on y établit que, pour la période 1955-1969, les conjonctures québécoise et canadienne — et par conséquent les besoins — ne coïncident pas toujours. Bien au contraire,

— à *neuf* reprises, sur un total de quinze, les besoins de la conjoncture québécoise différaient des besoins canadiens.

Puis l'examen des *intentions* de réponses à ces besoins par le gouvernement central (que l'on retrouve dans les déclarations officielles de politique conjoncturelle contenues dans les discours du budget fédéral) révélait qu'elles ne cherchaient pas à répondre à la conjoncture du Québec. En effet, pour la période de 1957 à 1967, sur un total de onze déclarations officielles, *sept* ne sont pas en accord avec les besoins de la conjoncture du Québec, soit parce qu'elles vont dans la même direction mais trop faiblement (trois sur sept), soit parce qu'elles se situent carrément dans le sens contraire (quatre sur sept).

5. Voir (19).

Si l'on passe ensuite des intentions aux *réalisations*, les résultats empiriques suggèrent deux conclusions majeures:

— premièrement, toutes les grandes catégories de dépenses fédérales au Québec ne sont pas ou à peu près pas sensibles à la situation conjoncturelle présente ou passée même si le chômage atteint des proportions considérables. En fait, le parallélisme entre le chômage et les dépenses fédérales démontre que le gouvernement central a diminué ses dépenses au Québec quand le chômage y augmentait;

— en second lieu, la distribution régionale des dépenses fédérales ne semble pas non plus être affectée par la situation conjoncturelle régionale et là encore même en périodes de très basse conjoncture[6].

Un exemple plus récent de l'impact négatif de la politique fédérale de stabilisation est fourni par la décision d'Ottawa, à l'automne de 1978, de couper les dépenses publiques de $2 milliards. Selon une étude rendue publique par le Comité ministériel permanent du développement économique, ces restrictions diminueront la demande globale au Québec d'environ 1% en 1979, y entraînant une perte de 18 000 emplois.

Pour comprendre comment de tels résultats ont pu être possibles, il importe de considérer le type de gestion macroéconomique qui prévaut: la politique de stabilisation fédérale, étant basée sur des *critères et des indicateurs «nationaux»*, il est loin d'être sûr qu'elle soit adaptée à la conjoncture québécoise. Il faut en effet se rappeler que le Québec est encore fortement orienté, du point de vue productif, dans la fabrication de produits de consommation courants et dont la demande est relativement peu élastique par rapport à des changements de revenu. Par contre, l'Ontario fabrique, beaucoup plus que le Québec, des biens d'équipement (machinerie, moteurs, pièces d'équipement industriel, etc.) et des biens de consommation durables (automobile, appareils électriques, etc.); les uns et les autres sont très sensibles aux variations de revenu[7]. Comme l'Ontario possède un poids économique plus lourd que le Québec, les indicateurs économiques canadiens reflètent davantage la conjoncture de la province voisine que celle d'ici.

Par ailleurs, si l'on en croit certains développements récents de la théorie économique, on est justifié de penser que cette politique n'a pas eu que des effets de courte période. Ces études indiquent l'existence d'une interaction entre la conjoncture et la croissance par le biais du taux d'utilisation des intrants. Plus spécialement, elles suggèrent que les périodes de basse conjoncture ont des effets sur les heures de travail, sur les taux de participation, sur la formation de capital, sur l'innovation et la recherche. Par conséquent, l'effet pervers de

---

6. Yves Rabeau, en collaboration avec Robert Lacroix, s'est de nouveau penché sur le sujet dans une étude commandée par le Conseil économique du Canada (voir «La stabilisation économique et les régions: le dilemme canadien», Ottawa, novembre 1978). Cette étude porte sur les années 1950 à 1975. En plus de corroborer les travaux précédents du professeur Rabeau, elle démontre que les périodes où la politique de stabilisation du fédéral a été le plus néfaste pour l'économie du Québec sont celles aussi où cette politique allait dans la mauvaise direction pour l'ensemble de l'économie du Canada.

7. Voir le tableau 4.1 au chapitre 4, qui donne la structure manufacturière comparée de l'Ontario et du Québec, en fonction de ces grandes catégories.

la politique fédérale de stabilisation s'est probablement prolongé à travers les variables mentionnées, à moyen et à long terme, sur la croissance économique du Québec.

3.3.3 Les politiques de développement à long terme

Dans toute la discussion en cours sur la politique économique du gouvernement fédéral, ce sont bien sûr les conséquences des décisions de longue période qu'il importe surtout d'analyser. En effet, ces décisions sont déterminantes pour la configuration de la structure industrielle et elles peuvent accentuer les avantages comparés de certaines régions et en même temps atténuer ou même détruire ceux des autres régions. Bref, ces décisions influencent les règles du jeu de la croissance économique au niveau national de même qu'au niveau régional.

Pour illustrer ces propos, il convient d'en passer quelques-unes en revue brièvement:

— la canalisation du Saint-Laurent;

— la politique nationale du pétrole;

— l'accord de l'automobile;

— la politique fédérale agricole;

— la politique de développement régional.

L'évaluation de ces politiques doit être faite dans la perspective suivante: ces décisions ont-elles eu, caeteris paribus, un impact positif ou négatif sur les avantages comparatifs du Québec et donc sur son développement économique; ces décisions ont-elles aidé à la solution des problèmes économiques du Québec?

La canalisation du Saint-Laurent

La canalisation du Saint-Laurent, terminée en 1958, modifie les données fondamentales de la localisation des activités économiques en faveur de l'Ontario. Montréal n'est plus le dernier port maritime intérieur où presque tout doit d'abord s'arrêter; elle perd ainsi un avantage comparatif très important par rapport aux villes ontariennes des Grands Lacs. D'autre part, en raison de certains progrès techniques et de subventions au transport ferroviaire, les ports des Maritimes ont été mis en mesure de concurrencer sérieusement ceux du Saint-Laurent. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que Montréal ait perdu du terrain du point de vue portuaire; de 1961 à 1973, sa part relative dans le trafic total des ports canadiens est tombée de 38,2% à 16,2%[8].

8. Sources. Gouvernement du Canada, *Rapport annuel*, Conseil des Ports nationaux. *Cargo Tonnage Handled at Selected National Harbours*, 1901-1970, Conseil des ports nationaux, 1971.

En outre, la fin des travaux de la canalisation du Saint-Laurent coïncide avec le début d'un écart croissant, en 1958, entre l'évolution des investissements québécois et ceux de l'Ontario[9]. Il semble bien que le recul relatif de Montréal dans le secteur des investissements manufacturiers par rapport à Toronto commence à se manifester avec l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent. Le rapport Toronto/Montréal pour les investissements manufacturiers augmente d'une façon marquée à partir de 1959, passant de 55% à 1959 à environ 165% en 1966; pourtant l'année 1966 en était une d'expansion pour Montréal. Les investissements manufacturiers de Montréal per capita atteignent, en 1956 et 1959, un sommet qui ne sera jamais atteint par la suite, y compris en 1966 au sommet de l'expansion. Par contre, d'autres villes ontariennes connaissent une accélération de la progression des investissements manufacturiers per capita à partir de 1959.

Il semble donc y avoir eu une rupture au niveau des tendances régionales de l'économie canadienne à la suite de l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent[10]. Évidemment, celle-ci ne constitue pas le seul facteur explicatif de ces renversements de tendances. Plusieurs autres facteurs ont pu jouer, notamment le fait que l'Ontario possédait dès 1960 un réseau routier moderne. Une analyse davantage en profondeur permettrait d'identifier de façon plus précise les effets de croissance provenant plus spécifiquement de la Voie maritime. Mais puisque les océaniques, qui devaient s'arrêter à Montréal avant 1959, pouvaient, avec l'ouverture de la Voie maritime, continuer leur route jusqu'aux Grands Lacs, il est certain que cette politique donnait un avantage additionnel à la région du sud-est de l'Ontario et que les règles du jeu s'en trouvaient modifiées. Montréal perdait ainsi un des avantages économiques importants qu'elle détenait par rapport à Toronto; avec les effets d'entraînement considérables de ces centres urbains sur leur économie provinciale, ceci donnait à l'Ontario une capacité additionnelle de croissance.

Par ailleurs, la radiation récente de la dette de $625 millions de la Voie maritime nous rappelle d'une part que les produits qui ont emprunté cette voie d'eau étaient subventionnés; elle signifie d'autre part que les taux de fret ne couvriront pas tous les frais réels, même dans l'avenir. Ceux qui profitent de ces subventions sont les utilisateurs, c'est-à-dire les producteurs et les consommateurs des produits qui sont acheminés par cette voie. L'incidence sur l'un et l'autre groupe dépend de la structure du marché et des élasticités de l'offre et de la demande de chacun de ces produits. Dans le cas des céréales par exemple, des taux de fret inférieurs aux coûts réels ont représenté une subvention qui revint presqu'en totalité aux producteurs de blé de l'Ouest: d'abord, parce que la Commission canadienne du blé était un monopole sur le marché domestique; ensuite, parce que sa politique de prix était telle que les prix des céréales livrées à Mont-

9. Voir les tableaux dans (21).

10. Il est probable, comme l'indiquent certaines analyses récentes, que l'ouverture de la Voie maritime ait eu quelques retombées au Québec, dont celle d'avoir accéléré le développement minier sur la Côte-Nord. Mais ces analyses négligent l'aspect satellisation de Montréal par rapport à Toronto et passent sous silence les effets d'ensemble résultant des nouvelles structures de coûts comparatifs provoqués par la canalisation. L'OPDQ est sur le point de compléter un réexamen en profondeur de l'impact de la canalisation sur l'économie du Québec. Cette étude corrobore le diagnostic présenté ici.

réal étaient souvent plus élevés que le total du prix dans l'Ouest et du coût réel du transport[11]; enfin, parce qu'une bonne partie des céréales qui transitent par la Voie maritime est destinée au marché international.

De même, on pourrait calculer quels montants — reliés à la radiation de la dette et à des taux de fret inférieurs aux coûts réels — représentent en fait des subventions aux producteurs de charbon du lac Érié, aux producteurs de fer du lac Supérieur ou de la Côte-Nord, aux consommateurs de charbon des Grands Lacs comme l'Hydro-Ontario et les acieries de Hamilton, aux consommateurs de fer des États-Unis et de l'Ontario . . .

Finalement, dans la mesure où Montréal, comme point de chute, perd au profit des ports des Grands Lacs une part potentielle d'activités liées aux centres de transbordement, il faut admettre qu'une bonne partie de la dette radiée équivaut en dernière analyse à subventionner l'industrialisation de l'Ontario. L'impact négatif sur l'économie du Québec aurait été moindre si on avait chargé les frais réels aux utilisateurs et si on avait accordé des subventions spéciales, si nécessaire, au transport de certains produits choisis comme le fer.

La politique nationale du pétrole

La mise en place de la politique nationale du pétrole (PNP) en 1961 a fortement influencé la structure de la production au Canada dans ce secteur.

Avec la fin de la crise de Suez en 1956, le Canada faisait face à un dilemme: d'une part, les producteurs de l'Ouest disposaient d'une capacité de production excédentaire de pétrole et ne pouvaient pas concurrencer aux États-Unis le pétrole du Moyen-Orient; d'autre part, le Québec disposait d'un grand avantage comparé dans l'importation par bateau du pétrole à bon marché de l'extérieur. La solution retenue par Ottawa fut celle du partage du marché canadien entre la zone située à l'ouest de l'Outaouais et une à l'est de cette rivière; les raffineries de l'Ontario se réservaient le marché captif situé à l'ouest de cette frontière, dite ligne Borden[12].

Les conséquences de cette politique sont claires:

— l'industrie pétrolière québécoise perd ainsi une partie de ses marchés;

— l'industrie du pétrole canadienne va désormais se développer en Ontario le long de l'axe Sarnia-Toronto;

— le secteur lié de la pétrochimie prend son expansion à Sarnia;

— on remarque à Montréal une chute des investissements entre 1961 et 1965 dans les domaines des produits chimiques et du pétrole;

11. Voir l'analyse de la politique fédérale agricole plus loin.

12. On retrouve un exposé plus détaillé dans (5), (6) et (12).

— les courants d'échanges traditionnels sont modifiés au détriment du Québec. En 1958, le solde net du Québec dans les échanges interprovinciaux de produits pétroliers représentaient 29% de la production québécoise de ces biens. Ce pourcentage diminue progressivement à 22% en 1963 puis à 16% en 1972[13];

— les entreprises montréalaises se concentrent alors sur la production du bien le plus rentable: l'essence.

Le déplacement des activités liées au pétrole ne s'est pas seulement opéré en direction de l'Ontario mais aussi vers les Maritimes. En 1965, les Maritimes représentaient 9,8% de la capacité totale de raffinage au Canada. En 1974, cette capacité se situait autour de 20%. On attribue cela, en partie, à un phénomène d'anticipation de la part des compagnies de pétrole: devant les pressions des producteurs de l'ouest pour faire déplacer la ligne Borden encore plus à l'est, les compagnies de pétrole installées dans l'Est auraient cherché à s'implanter dans la partie la plus orientale de leur zone, au détriment du Québec. L'autre facteur serait l'accès aux ports en eau profonde.

En plus de l'impact négatif sur le développement de la pétrochimie, cette politique a engendré des coûts pour les consommateurs de l'Est puisque le fédéral demandait aux compagnies de pétrole de minimiser les différences de prix de chaque côté de la ligne Borden. De fait, on a pu constater à l'époque que les prix payés aux raffineries du Québec excédaient largement les prix mondiaux. Enfin, cette politique de prix a permis aux compagnies de pratiquer une évasion fiscale dont le gouvernement du Québec surtout a fait les frais: $65 millions sur les $80 millions qui sont en jeu en 1969.

Il est vrai que depuis 1973 les consommateurs de l'Est, dont ceux du Québec, ont bénéficié d'un allègement de leur facture d'essence grâce à une subvention fédérale prévelée à même le pétrole de l'Ouest. Toutefois, il ne faut pas manquer de rappeler que ce privilège, qui devrait prendre fin vers 1980, ne constitue, pour les consommateurs québécois et pour le gouvernement du Québec, qu'une compensation partielle pour les frais qu'ils ont absorbés au cours de la période 1961-1973. En outre, ces subventions provisoires ne sont pas susceptibles de ramener au Québec les investissements pétrochimiques que la ligne Borden lui a fait perdre pendant douze ans, au profit de l'Ontario. Le pôle canadien de la pétrochimie est maintenant solidement implanté dans cette province.

L'accord de l'automobile

Le pacte canado-américain de l'automobile, signé en 1965, permet de donner un nouvel essor au complexe industriel ontarien. Afin d'équilibrer les échanges canado-américains dans cette industrie, fortement déficitaires pour le Canada, et d'allonger les courses de production, il fallait conclure un accord sur l'auto avec les États-Unis, qui permettrait la spécialisation de la production au Canada

13. Gouvernement du Québec, «Livre blanc sur la politique énergétique québécoise» Volume I, Québec, déc. 1977.

dans certaines lignes via la libéralisation des échanges. On a donc accepté de supprimer les droits de douane à condition que la proportion de la production canadienne, et donc de l'emploi, dans l'ensemble nord-américain soit au moins égale à celle des achats d'automobiles par les Canadiens (la clause «safeguard»). Cependant, le gouvernement fédéral ne s'est pas préoccupé d'équilibrer les effets régionaux de cet accord. Il tarde à s'en occuper sérieusement treize ans plus tard.

L'impact sur le pattern de développement régional est considérable. La presque totalité des effets de croissance et de développement de ce pacte profite à la province voisine.

Ainsi, entre 1964 et 1969, les expéditions manufacturières canadiennes de véhicules automobiles, produites pour environ 90% en Ontario, font un bond de $1,8 milliard à $4,8 milliards, soit un accroissement annuel moyen de 21,7%. Pendant ce temps, le Québec, qui pourtant achète près de 30% des voitures particulières nord-américaines vendues au Canada en 1976 ne reçoit qu'un seul investissement majeur, soit l'usine de la GMC à Sainte-Thérèse[14]. La production québécoise représente moins de 10% de l'assemblage et moins de 2% de la fabrication de pièces d'automobile au Canada.

Les bénéfices que retire l'Ontario du pacte de l'automobile sont peut-être encore plus spectaculaires en termes d'emploi. Si on utilise les données calculées par le Conseil économique pour l'ensemble du Canada et si on impute une part de 90% des retombées à l'Ontario, le pacte de l'automobile entre 1965 et 1971 aurait créé dans cette province plus de 270 000 emplois directs et indirects[15]. Or l'emploi manufacturier au Québec durant cette période était à peu près stagnant.

Si cette politique a permis de résoudre le problème de l'inefficacité du secteur automobile au Canada elle a cependant aggravé largement les disparités régionales. En effet, elle a accentué la supériorité industrielle de l'Ontario et consolidé dans cette province toutes les industries liées à l'automobile. En dépit de telles disparités, Ottawa a choisi de subventionner la société Ford pour un montant de $40 millions à l'été 1978 afin de l'amener à installer sa nouvelle usine en Ontario. Cette décision a deux conséquences. D'abord, elle renforce la concentration des secteurs à croissance rapide en Ontario. Mais surtout, elle complique les projets de General Motors au Québec.

Cette dernière remarque mérite quelques explications. Ottawa affirme que sa décision était la bonne puisque sans cela le projet de Ford aurait bénéficié à une ville américaine. Cette théorie ferait l'envie du renard de Lafontaine. En effet, suivant l'esprit du pacte de l'auto et l'intérêt américain, il ne saurait être question pour notre voisin du sud que l'importance de la production d'autos nord-américaines au Canada dépasse à long terme celle de la consommation au Canada. Dès lors, une addition de capacité de production en Ontario signifie

14. Cet investissement avait d'ailleurs été décidé avant et indépendamment du pacte de l'automobile.

15. D.A. Wilson, *Une analyse économétrique de l'Accord canado-américain sur l'automobile*, CEC, Ottawa, 1976. Voir aussi la filière sidérurgique à la référence (30).

une soustraction au potentiel d'implantation au Canada, donc au Québec. C'est pourquoi, le projet de GMC au Québec risque d'être compromis par la décision d'Ottawa.

La politique fédérale agricole

Les principales interventions fédérales en agriculture ont d'abord porté sur la culture des céréales dans l'Ouest et, plus récemment, sur la production laitière.

L'intervention fédérale dans la culture céréalière est venue de bonne heure (la Commission canadienne des grains par exemple a été créée en 1873) parce que c'était un élément-clé du plan de développement de l'Ouest. Le peuplement des Prairies exigeait non seulement des investissements publics considérables mais aussi la rentabilisation de cette culture. Il existe maintenant une vingtaine de programmes se rapportant à la production des céréales. À titre d'exemples, mentionnons les programmes de subventions relatifs aux méventes, aux mauvaises températures, aux réserves provisoires de blé, à l'achat et la réparation de wagons, à l'aide au transport, etc. Plusieurs de ces programmes sont administrés par la Commission Canadienne du blé (C.C.B.) fondée en 1935, qui a son siège social à Winnipeg et dont la juridiction ne couvre que les Prairies. L'ensemble de ces programmes exige du trésor fédéral des déboursés importants: $1,85 milliard sur la période 1960-1976, auquel il faut ajouter l'aide alimentaire canadienne aux pays en développement qui porte surtout sur la farine et le blé de l'Ouest; les achats de produits de l'Ouest se chiffrent à $1,17 milliard sur un total de $1,4 milliard au cours de la période 1963-1976.

Du point de vue de l'impact sur le développement et sur les revenus, ces subventions fédérales ont eu pour effet de développer les céréales dans l'Ouest et d'accroître les revenus des producteurs de l'Ouest. Dans des conditions normales, ces subsides aux producteurs auraient été retransmis, en partie du moins, aux consommateurs de céréales par le biais de prix réduits. Jusqu'en 1973, les consommateurs de l'Est n'ont pas pu capter une partie de ces subventions à cause des pratiques de la C.C.B.. Celle-ci détient le monopole des permis d'exportation et d'importation du blé. Le prix[16] qu'elle exigeait pour ses ventes de grain de provende à Montréal était équivalent à celui du maïs américain auquel elle ajoutait le coût de transport, ce qui lui permettait de retenir la totalité des subsides aux céréales qu'elle refilait ensuite aux producteurs de l'Ouest.

L'effet de cette pratique ne s'arrête pas là cependant. Le coût marginal des stocks de céréales invendus étant faible, à cause des économies d'échelle, (le prix des céréales sur le marché intérieur des Prairies le reflétait), les producteurs de céréales pouvaient avantageusement les transformer en viande de boeuf qu'ils vendaient ensuite dans l'Est. Bref, des prix exagérément élevés dans l'Est (souvent plus élevés que sur le marché mondial) et anormalement bas dans l'Ouest ont affaibli les avantages comparatifs du Québec dans la production

16. Voir à ce sujet le mémoire de l'UCC et de l'Association des meuniers du Québec, *L'approvisionnement du Québec en céréales de provendes en provenance des Prairies*, Montréal, 1971; voir aussi *Engagement du gouvernement fédéral dans le transport des grains des Prairies*, M.A.Q., Québec, mai 1977.

d'animaux à des fins d'alimentation jusqu'en 1973. Les éleveurs québécois ne pouvaient donc pas tirer tout le profit de la proximité du marché de Montréal[17]. Au delà de ces pratiques monopolistiques, il est permis de se demander quel aurait été l'impact au Québec sur la production animale mais aussi céréalière d'une aide fédérale équivalente pour les producteurs québécois de grains.

La politique céréalière a subi des modifications en 1973. Les prix de la C.C.B. à Montréal sont maintenant alignés sur ceux du maïs-grain américain. De plus, les producteurs canadiens de céréales peuvent écouler leur surplus directement dans toutes les provinces, moyennant certains subsides. Ces modifications ont amélioré les avantages comparatifs de la production animale dans l'Est car elles ont eu pour effet de réduire les écarts de prix dans les céréales entre les deux régions. On peut observer d'ailleurs l'essor de l'industrie porcine québécoise depuis dette date.

Dans le domaine du lait, le tableau est cependant fort différent. Le Québec produit 40% du lait canadien et ce pourcentage atteint 47% dans le lait industriel qui profite de subventions fédérales. Les déboursés d'Ottawa pour l'aide à la production canadienne de lait sont importants. Au cours de la période 1960 à 1976, ils se chiffrent à $1,88 milliard; les producteurs du Québec auraient reçu $858 millions, soit 45,6%. On sait qu'une bonne partie de ces subsides (environ la moitié si l'on s'in s pire des travaux de Hazledine du Conseil économique du Canada[18]) ont été retransmis aux consommateurs canadiens car à peu près toute la moitié si l'on s'inspire des travaux de Hazledine du Conseil économique du contrairement aux céréales. Suivant l'hypothèse d'une répartition à 50/50, la subvention nette au Québec serait de l'ordre de $692 millions, dont $429 millions aux producteurs québécois et $263 millions aux consommateurs québécois; la somme de $858 millions surestimerait donc la part québécoise d'environ $166 millions, soit l'incidence sur les consommateurs des autres provinces de la subvention aux produits québécois[19].

Par contre, dans le domaine de l'aide alimentaire canadienne aux pays en développement, les producteurs québécois sont carrément défavorisés. Par exemple, en 1976-1977, l'Agence canadienne de développement international a consacré $211 millions à ce poste. Alors que le Québec contribue par ses impôts pour environ 25% du budget de l'ACDI, celle-ci n'a acheté que $10 millions de produits alimentaires québécois, soit environ 5% seulement. Entre 1960 et 1976, la part québécoise moyenne serait de 6% environ, pour un montant de $85 millions, alors que les achats de l'ACDI dans l'Ouest se chiffreraient à $1,14 milliard. Le manque à gagner à ce sujet est d'environ $265 millions sur la période. D'aucuns avancent qu'il serait possible d'accroître les revenus annuels des

---

17. Voir l'étude de l'INRS-Urbanisation (25) et le rapport-synthèse du sommet agro-alimentaire (31).

18. Voir: Hazdeline, Tim, *The costs and Benefits of the Canadian Custom Union*, op. cit.

19. Le calcul sommaire de la part de chaque groupe est le suivant:
— producteurs québécois: $848 × 50% = $429 millions
— consommateurs québécois: $1880 × 50% × 28% = $263 millions
— producteurs des autres provinces: $1022 × 50% = $511 millions
— consommateurs des autres provinces: $1880 × 50% × 72% = $677 millions

producteurs québécois d'une centaine de millions de dollars si les retombées économiques de l'ACDI, dont le budget annuel est d'un milliard de dollars, étaient réparties plus équitablement[20].

Néanmoins, il est clair que les producteurs laitiers du Québec tirent profit du marché commun canadien, comme d'ailleurs les producteurs de l'Ouest. De ce point de vue, il y a des avantages de part et d'autre et il serait difficile ici de dire qui profite le plus. En ce qui a trait aux gains du marché commun canadien, il ne faudrait quand même pas surestimer les bénéfices du Québec, pour les raisons suivantes:

— le déficit global du Québec dans ses échanges interprovinciaux de produits alimentaires dépasse les $300 millions annuellement (déficit de $300 millions dans le secondaire + déficit dans le primaire);

— la protection totale, ce qui inclut les barrières non tarifaires (les subsides principalement), serait plus élevée dans le blé (un taux de 27,5%) que dans le lait (18,2%)[21];

— la protection effective du secteur industriel des aliments et boissons serait plus forte au Canada (21,58%) qu'au Québec (16,17%)[22]; elle serait également plus forte au Canada dans l'industrie de la fabrication laitière, 73,45% contre 32,79% au Québec[23];

— la plupart des intrants de l'agriculture québécoise proviennent de l'Ontario et de l'Ouest (équipement agricole et grains).

En terminant, il est utile de résumer la dimension financière. Si l'on additionne, depuis 1960, les différents déboursés fédéraux relatifs aux céréales ($1,85 milliard), au lait ($1,88 milliard) et à l'aide alimentaire ($1,4 milliard), on obtient une somme de $5,14 milliards. La contribution fiscale du Québec au Trésor fédéral est d'environ $1,28 milliard ou 25% alors que les déboursés nets au Québec se situent entre $800 et $900 millions (soit 16% ou 17%). Le manque à gagner à ces postes est donc de $400 à $500 millions sur la période. Enfin, il conviendrait d'ajouter à cet aperçu les éléments suivants:

— il n'y a sur le territoire québécois que 8% du personnel fédéral de recherche agricole;

— les producteurs du Québec n'ont reçu que 18% des prêts de la Société fédérale du crédit agricole au cours des dernièrss années;

— il n'y a au Québec que 13% du personnel fédéral d'Agriculture Canada.

En somme, il serait difficile de conclure à un bilan positif dans le domaine agricole.

---

20. Le budget annuel de l'ACDI est maintenant de $1,0 milliard et ses dépenses totales au Québec représenteraient à peu près 11% de son budget total. Voir: Pépin, P., *L'aide alimentaire et les répercussions sur l'agriculture du Québec*, M.A.Q., Québec, février 1978.

21. R. Dauphin et G. Audet, *The Regional Impact of Freer Trade in Canada*, cité dans *Au delà des frontières*, Conseil économique du Canada, 1975, page 19.

22. Corbo et Martens, *Le tarif extérieur canadien et la protection de l'activité manufacturière québécoise*, C.R.D.E., Montréal, cahier 18, 1978, page 47.

23. Idem, page 71.

La politique de développement régional

Les politiques que nous avons analysées précédemment ne sont pas toutes mauvaises dans une optique canadienne. En fait, elles visent à engendrer une croissance générale du PNB canadien. Mais le gouvernement canadien n'a pas tenu compte de leurs effets négatifs sur certaines régions. Au contraire, il est certain que les politiques précédemment mentionnées ont accentué la concentration en Ontario des industries à croissance rapide. Or, il aurait fallu engendrer un effet similaire au Québec, et d'autant plus qu'il fallait y effectuer une mutation industrielle, d'ailleurs rendue impérieuse par les concessions du gouvernement fédéral aux négociations du GATT.

À partir de 1963, le gouvernement fédéral a tout de même adopté des programmes d'aide aux régions en perte de vitesse. Cependant, force est de constater que les résultats ont été bien minimes. Les politiques de subventions régionales n'ont apporté, le plus souvent, qu'un avantage comparatif temporaire alors que les politiques générales ont conféré des avantages comparatifs permanents aux régions bénéficiaires.

Selon une évaluation du Conseil économique du Canada, les programmes du MEER, destinés à aider les régions défavorisées, ont été peu efficaces; ainsi, de 1969 à 1974, le Québec n'a reçu, au mieux, en bénéfices nets[24] de ce ministère, que sa part de contributions aux recettes fédérales, soit environ 25%. Selon cet organisme de recherche, là où les dépenses per capita du MEER ont été minimes comme au Québec et en Saskatchewan, il ne s'est produit aucune modification notable des disparités régionales.

Par exemple, sur les 411 000 emplois manufacturiers créés au Canada depuis 1961, le Québec en a eu 58 000 ou (14%) et l'Ontario, 244 000 (ou 60%). Depuis 1969, année de la création du MEER, l'Ontario est allé chercher 66% des nouveaux emplois manufacturiers au Canada (57 000 sur 88 000) cependant que le Québec en perdait près de 20 000. En somme l'existence du MEER n'a pas compensé, même partiellement, les effets négatifs des autres politiques fédérales.

On ne peut pas dire que le fédéral veuille réorienter sérieusement le pattern canadien du développement régional en faveur du Québec. Le budget du MEER ne représente qu'un pour cent (1%) du budget fédéral, soit la moitié du budget de l'ACDI. Les subventions du MEER au Québec au cours de la période 1969-1975 ne représentent que 1,7% de la formation brute de capital fixe sur le territoire québécois. Par ailleurs, pour l'ensemble du Canada, le MIC fédéral au cours de cette période a donné plus de subventions à l'industrie que le MEER, soit $437 millions versus $256 millions. Or l'Ontario a reçu du MIC fédéral plus per capita que le Québec, soit $9 versus $7 en moyenne chaque année. De plus, les dépenses du MEER par province per capita pour la période 1969/70 à 1976/77 ont été moindres au Québec que par rapport à la moyenne nationale, soit $138.24 pour le Québec versus $140.01 pour le Canada. La part québécoise des dépen-

24. Nets, c'est-à-dire déduction faite des retombées qui sont retournées à l'Ontario sous forme d'importations accrues du Québec en provenance de cette province. Voir à ce propos l'étude de l'impact des politiques de ce ministère réalisée par I. Gillespie et R. Kerr, du Conseil économique du Canada, «Discussion Papers» no 85, Ottawa, mai 1977.

ses du MEER s'établit à 27,3% sur la période — elle a diminué depuis 1973 à 23,6% en 1975/76 et à 22,4% en 1976/77 — alors qu'elle devrait être d'au moins 50% si elle était basée sur des règles explicites de répartition selon les disparités régionales. L'objectif central du MEER étant l'égalité des chances de tous les Canadiens quel que soit leur lieu de résidence, cela devrait signifier que tout Canadien victime des disparités régionales a droit à un effort gouvernemental relativement égal, quelle que soit sa province de résidence.

Enfin, non seulement on ne se préoccupe pas tellement des effets régionaux des politiques nationales mais encore le MEER est écarté du dossier quand se présentent des décisions majeures (Ford).

Notre analyse ne serait pas complète s'il n'était pas souligné que les programmes du MEER ont des effets qui débordent le seul cadre économique. Il a déjà été signalé (13) qu'au fur et à mesure que le gouvernement fédéral développe ses programmes d'intervention et accroît le montant de ses subventions régionales, il se donne des instruments de planification régionale et s'ingère de plus en plus dans des champs de compétence provinciale. Le gouvernement central dilue ainsi passablement l'une des responsabilités premières du Québec qui est d'aménager son territoire. L'ingérence des fonctionnaires fédéraux dans la programmation, la gestion et l'administration des ententes risque de réduire le Québec à un rôle secondaire. Le MEER constitue donc un instrument très important qui permet au fédéral d'entrer de plain-pied dans la planification régionale en exigeant de chaque ministère québécois maître-d'oeuvre des renseignements de toute nature susceptibles d'influencer ses programmes de subvention. Le MEER, finalement, est devenu beaucoup plus un moyen d'ingérence dans des champs de compétence provinciale qu'un instrument de redistribution interprovinciale de l'activité économique.

3.4 Conclusion

Il importe de souligner en conclusion la portée de l'aspect financier de ces diverses décisions inspirées par la National Policy. Québec paie sa part des dépenses nécessitées par celles-ci, même si elles le défavorisent dans ses résultats économiques. Les Québécois ont payé leur part des chemins de fer, de leurs déficits, des subventions qu'on leur a données à l'avantage de l'Ontario, de l'Ouest et des Maritimes. Ils ont contribué au financement des dépenses de construction de la Voie maritime du Saint-Laurent, et ils assument une partie de ses déficits, etc.

Dans un pays homogène, on oublie souvent cette dimension financière parce que l'impact n'en est pas considéré comme négatif s'il y a croissance du produit global. L'équilibre est alors conçu en termes de migrations (fluidité de la main-d'oeuvre) des endroits qui périclitent vers ceux qui se développent. Dans la mesure où une région comme le Québec se perçoit comme un territoire où les gens veulent rester et auquel ils sont fortement attachés par des liens centenaires, cette mobilité n'est pas une solution acceptable.

Chaque fois que les Québécois payent des coûts pour des politiques dont ils ne reçoivent pas un bénéfice au moins égal, cela fait monter le niveau de leur fardeau fiscal sans augmenter les revenus et diminue les avantages comparatifs

du Québec pour des localisations futures. L'action du gouvernement du Québec peut alors jouer un rôle en engendrant des politiques qui compenseront physiquement pour les défauts des politiques fédérales: construire une sidérurgie par exemple. Mais, ces interventions ne résolvent pas les aspects financiers du problème. Au contraire, ils sont aggravés par les coûts additionnels des politiques québécoises nécessaires pour contrecarrer les effets négatifs des politiques fédérales. Les Québécois supportent seuls, dans ce cas, et en totalité, le coût de ces initiatives. Le niveau des taxes devient relativement plus élevé que dans les autres parties du Canada. Et dans une région ouverte, c'est-à-dire sans frontière, par rapport aux autres provinces, cette aggravation des coûts peut en elle-même faire disparaître tout ou partie des avantages comparatifs qui restent au Québec.

Il ressort de tout ceci que, contrairement à ce qu'on prétend couramment en s'inspirant de connaissances théoriques valables dans un pays homogène, le fonctionnement de la Confédération, dans toute la mesure où il s'appuie sur des politiques centralisées et uniformisées, constitue un facteur sérieux de retard et d'insuffisance du développement économique du Québec. Il y a croissance globale même au Québec, mais toujours en deça de ce que nécessiterait la disparition du chômage chronique. La croissance globale réalisée donne l'illusion d'un progrès, mais parce que l'on néglige de faire l'analyse plus difficile de la *croissance qui n'a pas eu lieu*, en raison de politiques où le souci d'optimiser le développement du Québec est absent. Les problèmes économiques du Québec sont et seront d'autant plus difficiles à surmonter qu'une grande partie des objectifs d'Ottawa, malgré certaines politiques partiellement compensatrices, répondent le plus souvent aux impératifs économiques de la majorité canadienne.

Jusqu'ici, l'analyse a porté sur l'évolution passée et sur la croissance actuelle de l'ensemble de l'économie du Québec. Le prochain chapitre se concentre sur les problèmes structurels de la fabrication au Québec: cet examen permettra d'évaluer plus concrètement les répercussions des politiques fédérales précédemment considérées à un niveau plus global.

CHAPITRE 4

Les problèmes structurels de la fabrication au Québec

LES PROBLÈMES STRUCTURELS DE LA FABRICATION AU QUÉBEC

L'importance du secteur de la fabrication peut être soulignée de diverses manières. D'abord, ce secteur occupe une place relativement grande dans l'ensemble de l'économie québécoise. Ensuite, il joue un rôle moteur dans l'économie en raison de ses effets d'entraînement actuels et potentiels. Enfin, le comportement et la composition du secteur manufacturier marquent souvent le dynamisme et la maturité de l'économie générale.

Il convient donc d'accorder une attention toute spéciale au secteur manufacturier. D'autant plus que ce secteur fait face depuis quelques années à des difficultés assez grandes et qu'il n'est pas exagéré de croire qu'il évolue vers une impasse. D'autre part, cet examen permet de cerner d'encore plus près le type d'impact de certaines politiques fédérales et de souligner l'urgence pour le Québec de se donner un modèle de développement propre et surtout les moyens de le concrétiser.

4.1 L'évolution du secteur de la fabrication

Avant de passer en revue les principaux problèmes structurels du secteur manufacturier, il importe de jeter un coup d'oeil rapide sur son évolution.

4.1.1 La place du manufacturier dans l'économie

L'industrie de la fabrication au Québec est nettement en perte de vitesse. Sa contribution au produit intérieur brut total décline constamment. Elle était de 36,7% en 1951, de 28,8% en 1966 et seulement de 23,3% en 1976. À première vue, il n'y a pas lieu de s'inquiéter de cette baisse puisque c'est un phénomène propre à la plupart des pays industrialisés. Par exemple, l'importance relative de la fabrication en Ontario était de 25,6% en 1975. D'ailleurs, une structure économique n'est pas bonne ou mauvaise en soi: elle doit être évaluée suivant sa capacité à engendrer une croissance suffisante de la production et des emplois.

Selon ce critère, une structure économique valable pourrait s'accommoder de la diminution relative du manufacturier si le secteur primaire et le tertiaire moteur, par exemple, avaient une croissance suffisante qui puisse compenser le déclin du poids du secteur manufacturier et réaliser les objectifs de l'économie globale. Or, ce n'est malheureusement pas une caractéristique de l'économie québécoise. Mais il y a plus inquiétant.

4.1.2 La stagnation de l'emploi manufacturier

L'emploi manufacturier est demeuré pratiquement stationnaire depuis dix ans au niveau moyen de 575 000 emplois. Déjà en 1966, le nombre d'employés s'établissait à 556 000. Après le sommet de 612 000 atteint en 1974, l'emploi n'a cessé de diminuer depuis, pour se situer à 566 000 en 1977.

Une analyse comparée entre le Québec et l'Ontario des niveaux moyens atteints autour des sommets cycliques de 1966 et de 1974, montre que l'emploi avait augmenté au Québec d'environ 48 000, soit une croissance moyenne de 6 000 emplois par année. Pendant ce temps, l'emploi manufacturier augmentait deux fois plus rapidement en Ontario. Le rythme de création nette d'emplois, dans la fabrication, y était de trois emplois pour seulement un au Québec.

4.1.3 Le déplacement de l'activité manufacturière au Canada

Après avoir connu une croissance industrielle sensiblement égale à celle de l'Ontario et à l'ensemble du Canada durant la première moitié du XXième siècle, de même qu'entre 1951 et 1961, l'industrie québécoise de la fabrication a subi par la suite une détérioration significative de sa position relative. Au cours de la période 1961-1976, la croissance du secteur manufacturier fut bien inférieure à celle qu'ont connue l'Ontario et le Canada, au plan de l'emploi, des expéditions et des immobilisations.

Le Québec, dont les expéditions et les emplois manufacturiers totalisaient 30% et 33,1% de l'ensemble canadien en 1961, voyait ces proportions s'établir respectivement à 25,6% et 29,6% en 1977. De même, il ne représentait plus que 51,3% des expéditions et 61,5% des emplois manufacturiers de l'Ontario en 1977, comparativement à 60,7% et 70,8% en 1961.

Par ailleurs, le glissement des immobilisations manufacturières en faveur de l'Ontario s'est poursuivi. Après des années très inquiétantes en 1970 et 1971 et la période de rattrapage de 1972 à 1974, ces immobilisations, en 1976 et 1977, se sont situées légèrement en-dessous de la tendance de longue période, avec 21% et 22% du total canadien.

Évidemment, de tels glissements de l'activité manufacturière sont causés par des modifications survenues dans les avantages comparés des régions respectives; la taille et la densité du marché, l'abondance, la qualité et le coût de la main-d'oeuvre et des richesses naturelles, la proximité géographique et les économies internes et externes d'un complexe industriel sont les principales mesures de ces avantages comparés. Ceux-ci peuvent évoluer librement ou être contraints, être affaiblis ou renforcés par les interventions des pouvoirs économiques ou politiques.

Une comparaison de deux périodes étudiées, soit 1961 à 1966-1968 et 1966-1968 à 1974-1976, révèle des renversements importants au niveau des tendances du déplacement de l'activité manufacturière au Canada. Ces obser-

vations suscitent quelques brèves explications formulées en termes d'avantages comparés et portant sur quelques groupes manufacturiers particulièrement touchés par ces mouvements.

Pétrochimie

La création d'emploi dans les industries du pétrole et des produits chimiques enregistre un fort déplacement hors du Québec au début des années soixante avec des taux[1] de −13,2% et −5,5% respectivement. Puis la tendance se renverse dans l'industrie du pétrole et elle s'atténue dans les produits chimiques. Même phénomène chez les industries des métaux primaires, des produits métalliques et de la machinerie. Durant la première période, les parts relatives de ces secteurs diminuent de −8,2%, −7,8% et −24,0% respectivement, puis elles évoluent plus favorablement: +2,2%, −2,1%, 0,0%. Ces renversements spectaculaires des tendances sont étroitement liés à deux politiques gouvernementales: celle du pétrole du gouvernement canadien et celle de la sidérurgie québécoise du Québec; la première, bien sûr, a fortement nui à la pétrochimie québécoise entre 1961 et 1973, alors que la seconde a profité aux secteurs québécois des métaux primaires, des produits métalliques et de la machinerie, surtout après les années 1966-1968.

Matériel de transport

Les très forts mouvements négatifs qu'on observe dans le matériel de transport au cours des deux périodes (−19,4% et −30,5% respectivement) proviennent en bonne partie du Pacte de l'auto tel que formulé et accepté en 1965. Si le Québec avait été considéré comme partenaire dans le partage de la production automobile nord-américaine, l'impact aurait été très favorable non seulement dans le secteur du matériel des transports mais aussi dans les industries liées des métaux primaires, des produits métalliques et de la machinerie. Les efforts de développement de la filière acier du gouvernement québécois auraient ainsi trouvé un complément heureux et nécessaire dans le développement en aval de la sidérurgie.

Textile primaire

Trois industries expliquent le glissement du textile primaire vers l'Ontario: celle des accessoires en tissu pour l'auto, celle des fibres artificielles et synthétiques et celle des textiles divers. Ces trois industries sont très attachées entre elles par les liens interindustriels et spatiaux. De plus, la première est évidemment fortement liée à l'industrie de l'automobile, alors que celle des fibres artificielles et synthétiques est associée étroitement à la pétrochimie.

1. Il s'agit du taux de variation de la part relative québécoise dans le total canadien correspondant, entre 1961 et 1966-68 et entre 1966-68 et 1974-76.

4.2 La structure manufacturière

Il n'est pas inutile de rappeler les incidences majeures de la structure manufacturière sur les principales variables économiques d'une région. Lorsque la fabrication occupe une place relativement importante dans l'économie, sa structure détermine, suivant certaines conditions, non seulement la productivité moyenne, le salaire moyen et la croissance moyenne de la production et de l'emploi du manufacturier, mais aussi de l'ensemble de l'économie. À cause de ses effets d'entraînement indirects et induits, le secteur manufacturier est le principal moteur de l'économie; seules quelques activités primaires et tertiaires peuvent jouer un rôle analogue.

Ces remarques préliminaires aideront à comprendre comment les déficiences structurelles de la fabrication d'une part, et la lente transformation de sa structure d'autre part, ont conduit l'ensemble de l'économie québécoise dans les impasses actuelles.

4.2.1 Les caractéristiques de la structure industrielle

Une demande peu dynamique dans plusieurs secteurs

L'industrie manufacturière québécoise souffre d'une forte concentration dans des activités qui connaissent une croissance peu dynamique de la demande. En outre, plusieurs de ces activités, qui sont en grande partie dépendantes du marché canadien, éprouvent de plus en plus de difficultés à soutenir la concurrence des pays à faibles coûts de production.

Les industries de biens de consommation non durables dont la demande s'accroît généralement au rythme de l'évolution de la population et qui arrivent difficilement à percer sur les marchés extérieurs, accaparent plus de 41% de l'emploi et près de 37% de la valeur ajoutée du secteur manufacturier québécois, alors qu'en Ontario ces mêmes industries représentent environ 28% du total. Par contre les industries des biens de consommation durables sont beaucoup moins développées au Québec (entre 5,4% et 7% du total) qu'en Ontario (environ 16,5%), où l'industrie de l'automobile occupe une place prépondérante (tableau 4.1).

De même, les industries de biens d'équipement totalisent 13% de l'emploi et 11,0% de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier du Québec, soit une proportion nettement inférieure à celle qui prévaut en Ontario (18,6% de l'emploi et 15,6% de la valeur ajoutée).

Il existe donc d'importantes différences dans les structures industrielles respectives du Québec et de l'Ontario. De tels écarts se répercutent sur plusieurs autres variables manufacturières.

TABLEAU 4.1

Répartition de l'emploi et de la valeur ajoutée par catégorie d'industries manufacturières, 1974

Catégories d'industries	Québec		Ontario	
	Emploi %	Valeur ajoutée %	Emploi %	Valeur ajoutée %
Biens de consommation				
— non durables	41,3	36,7	28,1	26,6
— durables	7,0	5,4	16,5	16,9
Produits intermédiaires	38,2	46,5	35,4	39,8
Biens d'équipement	13,0	11,0	18,6	15,6
Divers	0,5	0,4	1,4	1,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE: *L'économie, document de référence: bilan et perspectives*, Le Sommet économique du Québec, mai 1977, page 83.

Concentration dans les secteurs à faible productivité

Le niveau de productivité[2] d'une industrie détermine son aptitude à bien rémunérer ses facteurs de production (travail et capital). En 1972, le Québec comptait 44 industries ayant un niveau de productivité supérieur à la moyenne du secteur manufacturier canadien. Ces industries représentaient plus de 45% de la valeur ajoutée et plus de 33% de l'emploi manufacturier total au Québec. Pour sa part, l'Ontario avait 58 industries de ce type, qui accaparaient 63,5% de la valeur ajoutée et près de 55% de l'emploi du secteur manufacturier de cette province. Pour l'ensemble du Canada, 54 industries avaient un niveau de productivité supérieur à la moyenne; elles totalisaient plus de 55% de la valeur ajoutée et plus de 45% des emplois manufacturiers.

Il ressort aussi de l'analyse de la structure industrielle du Québec que les industries hautement productives sont en général celles qui sont le moins bien intégrées avec le reste de l'économie québécoise. Ces secteurs constituent en effet le lieu privilégié des grandes entreprises étrangères qui exportent une part importante des retombées découlant de leur activité.

2. Mesuré par la valeur ajoutée par heure-homme

4.2.2 La mutation de la structure industrielle

Une mutation lente au Québec...

La mutation de la structure industrielle est extrêmement lente au Québec. Les secteurs mous[3] y occupaient 32,7% des travailleurs de la production industrielle en 1957. Or, dix-huit ans plus tard, en 1975, cette proportion est demeurée la même. On a même vu s'accroître la concentration de l'emploi dans la bonneterie et l'habillement pendant qu'il diminuait dans les industries plus modernes du textile primaire. Même remarque pour l'ensemble des industries traditionnelles: la proportion des travailleurs employés dans ces secteurs n'a pas bougé beaucoup, passant de 56,9% à 55,4%. Par ailleurs, la part relative de l'emploi des secteurs liés aux métaux est demeurée inchangée à 26,5%.

. . .mais rapide en Ontario

Le cas de l'Ontario est tout différent. Sa structure industrielle s'est transformée d'une manière importante au cours de cette période, l'écart entre les parts relatives de l'emploi des secteurs traditionnels et des secteurs liés aux métaux s'accroît: en 1957, l'emploi dans ceux-ci constituait 43,9% du total du secteur manufacturier ontarien; en 1975, cette proportion s'établissait à 48,1%; par contre, la part relative des secteurs traditionnels dans l'emploi de la fabrication en Ontario a décliné de 37,5% à 30,6%.

Entre 1961 et 1977, l'Ontario connaît une croissance exceptionnelle: l'emploi manufacturier y augmente de 244 000, mais au Québec, la création d'emploi n'est que de 58 000 dans la fabrication. *Or, ces augmentations absolues de l'emploi dans la province voisine ne proviennent que des secteurs qui sont liés directement à la grappe industrielle de l'acier et de l'auto ou à celle de la pétrochimie ou qui leur sont associés d'une manière indirecte ou induite.*

La concentration de cette croissance en Ontario, dont on a exploré quelques causes précédemment, a bloqué la mutation de la structure manufacturière du Québec.

4.2.3 Le GATT, le marché commun canadien et les secteurs mous

L'entrée du Japon parmi les pays membres du GATT en 1954, qui entraîna la perte de plusieurs centaines d'emplois dans nombre de petites villes du Québec, annonçait les difficultés à venir dans les secteurs mous. La plupart des industries canadiennes du textile primaire, de la bonneterie, du vêtement et de la chaussure ne pouvant plus rencontrer la concurrence des pays à bas coût de revient, les producteurs étrangers se sont emparés graduellement du marché canadien.

3. Les industries du textile primaire, de la bonneterie, du vêtement, de la chaussure et du meuble ont été qualifiés de *secteurs mous*. Les *secteurs traditionnels* englobent, en plus, les aliments et boissons, le bois et le papier. Les *secteurs liés aux métaux* comprennent les industries de la première transformation des métaux, des produits métalliques, de la machinerie, du matériel des transports et des produits électriques.

Leurs parts du marché domestique des textiles et de la chaussure se sont accrues à 54% et 56% respectivement en 1977, alors qu'elles n'étaient que de 32% et 27% environ en 1957. Ce qui s'est traduit par des pertes d'emplois réelles et potentielles considérables. On estime à plus de 70 000, entre 1957 et 1975, le nombre d'emplois potentiels perdus par le Québec à cause du recul des producteurs québécois sur le marché canadien dans ces secteurs.

La situation a été pire encore entre 1975 et 1977, puisque ces secteurs ont connu des pertes réelles d'emplois d'environ 20 000. Pour les années à venir il est difficile de se montrer optimiste. Les présentes négociations du GATT vont sans doute avoir comme résultat l'abaissement de la protection dans les secteurs traditionnels (textiles, chaussure, papiers fins etc.) et il pourrait s'ensuivre une perte réelle et potentielle de milliers d'autres emplois, si rien n'est fait en guise d'interventions vigoureuses de la part du gouvernement central.

Des compensations nécessaires

Ces perspectives suscitent quelques questions. D'abord, la politique commerciale canadienne saura-t-elle compenser le Québec pour les pertes réelles et potentielles d'emplois dans les secteurs traditionnels par des créations d'emplois dans les secteurs modernes? Jusqu'où la politique canadienne ira-t-elle dans ce mouvement d'abandon des marchés domestiques aux étrangers? La politique canadienne a-t-elle planifié les pertes de marché domestique de telle façon que l'emploi absolu au moins ne diminue pas?

Concernant la première question, il faut craindre le scénario suivant: à savoir que les pertes réelles et potentielles d'emploi au Québec soient compensées par des augmentations d'emplois dans les secteurs modernes en Ontario, l'équilibre ne pouvant être rétabli que par un fort taux de chômage et l'exode éventuel de nombreux Québécois vers la province voisine. La politique commerciale du Canada a été fautive dans le passé: entre 1957 et 1975, la perte de 70 000 emplois potentiels au Québec dans les secteurs traditionnels est loin d'avoir été compensée par le gain de 27 000 dans les secteurs modernes québécois.

Il faudrait donc s'assurer qu'au minimum chaque emploi potentiel sacrifié par la politique commerciale canadienne soit compensé au Québec par un autre dans les secteurs modernes. En second lieu, il faudrait planifier les diminutions des parts de marché des producteurs canadiens de telle façon qu'il n'y ait pas de pertes réelles d'emplois dans les secteurs traditionnels[4].

4. Au moment où ces lignes étaient écrites, le gouvernement fédéral annonçait son programme d'aide aux entreprises qui seront affectées par les prochains accords de Genève. Le nouveau programme qui sera administré par le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce allouera quelque $125 millions au cours des cinq prochaines années pour permettre à certaines entreprises de se rajuster suite aux accords. En d'autres mots, Ottawa réserve pour tout le Canada une somme annuelle de $25 millions pour venir en aide aux réorganisations qui s'imposeront. Ce programme, s'il est nécessaire de le préciser, est décevant pour le Québec, car il ne représente que $5 à $10 millions par an. Rappelons que le Conseil économique du Canada, dans son rapport *Pour un commun avenir* défendait la nécessité d'affecter une somme de $4 milliards étalée sur quinze ans, ou $267 millions par année, à la restructuration de certains secteurs menacés par les importations en provenance des pays en développement. Si l'on distribue cette somme selon la répartition provinciale des emplois en cause, 130 000 au Québec par rapport à 250 000 au Canada, on aurait alloué plus de $2 milliards au Québec, ou environ $140 millions par année.

Enfin, pour des raisons inspirées de la géopolitique, il faudra bien un jour fixer un seuil minimum en-dessous duquel il ne serait pas souhaitable que les parts de marché des producteurs canadiens tombent. Dans le textile primaire, la bonneterie et la chaussure, il se pourrait bien que le seuil critique soit déjà atteint.

Le Québec et le marché canadien

Mais plus fondamentale est la question de l'avenir économique du Québec à l'intérieur du marché commun canadien. Les patterns du développement régional et du commerce interprovincial au Canada, qui sont maintenant fortement appuyés par les avantages comparatifs des partenaires respectifs, confinent le Québec dans les secteurs traditionnels et le condamnent à une croissance qui est à la fois périphérique et trop lente eu égard à son marché du travail.

La mutation de la structure industrielle et l'émergence vigoureuse d'industries modernes passent-elles par la voie de nouveaux partenaires commerciaux? Ou par celle de nouveaux réseaux d'échanges entre le Québec, le Canada et les États-Unis, suivant le modèle du Pacte de l'auto? Celui-ci, d'ailleurs, devrait être redéfini afin que le Québec puisse participer à ces avantages, ce qui constituerait par le fait même l'occasion de vérifier la bonne volonté de son partenaire commercial principal, à savoir l'Ontario.

Évidemment toutes ces voies doivent être examinées et vérifiées auprès des partenaires présents ou futurs du Québec. En attendant, il n'est pas interdit de consacrer quelques efforts du côté du prolongement des filières de production basées sur les ressources naturelles. On pourra sûrement en tirer quelques centaines d'emplois.

4.3 Conclusion

Les patterns du commerce interprovincial et du développement régional au Canada, s'ils expliquent bien le passé récent, ne sont guère réjouissants pour l'avenir. Le défi est de taille. D'une part, selon un scénario tendanciel, ces patterns vont continuer de jouer en faveur de la concentration des secteurs modernes en Ontario. D'autre part, la libéralisation du commerce international, qui est en voie de se réaliser, est susceptible d'accentuer la vulnérabilité des industries traditionnelles du Québec face à la concurrence des importations. Il faudra batailler ferme sur les deux fronts. Ne rien céder sans compensation et prendre les moyens pour que la grille de production soit mieux accordée à la nouvelle structure de consommation: voilà les défis majeurs que doit relever le gouvernement du Québec s'il veut éviter un chômage massif et/ou un exode de sa population au cours des prochaines années.

Par ailleurs, il est urgent de définir le modèle de croissance qu'on désire privilégier pour l'avenir. Le choix d'un modèle de croissance industrielle détermine en grande partie celui du modèle de développement économique d'une société, et c'est en répondant à ce type d'interrogations que les options de base se concrétiseront. À la lumière du passé et des forces en présence, est-il réaliste

de penser que le Québec pourrait, dans l'encadrement actuel, définir lui-même les avantages comparatifs qu'il désire maintenir et développer à long terme? Est-il raisonnable d'espérer, après vingt ans d'attente, une solution vigoureuse des problèmes structurels fondamentaux de l'économie québécoise si le Québec ne possède pas un contrôle substantiel des instruments majeurs de la politique économique?

Voilà quelques-unes des questions fondamentales qui sont posées aux Québécois en ce moment.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le fonctionnement de la fédération canadienne n'est évidemment pas le seul facteur responsable de tous les maux de l'économie du Québec. Le déplacement de l'activité économique américaine vers le sud et l'ouest, l'affaiblissement relatif des liens commerciaux avec l'Europe au profit de l'axe commercial nord-sud, le comportement des entreprises étrangères, l'héritage industriel caractérisé par un trop grand nombre d'industries traditionnelles, la montée des pays à faible coût de main-d'oeuvre et l'évolution de la composition de la demande intérieure sont au nombre des autres éléments qui expliquent le ralentissement relatif de l'économie du Québec depuis une vingtaine d'années. Il est utile de replacer les politiques fédérales dans ce contexte général, même si l'analyse de toutes ces dimensions dépasse largement le cadre de cette étude. Cela permet de pondérer l'évaluation. Mais paradoxalement, cela fait apparaître avec plus d'acuité les insuffisances des politiques canadiennes en ce qui concerne l'économie québécoise.

En effet, le contexte économique à partir du milieu de la décennie '50 exigeait des interventions vigoureuses pour redresser la structure industrielle du Québec et renforcer ses avantages comparatifs. Les avertissements ne manquaient pas. Le problème structurel était déjà identifié. Le chômage atteignait à nouveau un degré élevé et l'émigration des Québécois redevenait une menace. La participation du Japon, à partir de 1954, aux accords du GATT faisait perdre des centaines d'emplois à nombre de petites villes du Québec. Ce seul fait annonçait l'avenir.

Plusieurs dizaines de milliers d'emplois réels et potentiels ont été perdus depuis, au Québec, dans les secteurs traditionnels. La décision canadienne d'abandonner graduellement ces marchés domestiques aux producteurs étrangers[1] frappait d'abord l'économie du Québec. Déjà dans les années 1950, le Canada aurait dû mettre en oeuvre une politique de reconversion de la structure industrielle du Québec pour y accroître l'importance des secteurs modernes. Vingt ans plus tard, nous déplorons les mêmes problèmes: les secteurs traditionnels occupent toujours au Québec environ 55% de la main-d'oeuvre industrielle. Bref, la mutation de sa structure manufacturière est bloquée. Pourquoi?

Le gouvernement du Canada n'a pas tout à fait chômé au cours de ces années. Il a initié un certain nombre de politiques économiques qui ont grandement aidé à la modernisation de l'appareil productif de l'Ontario et l'ont assuré d'une croissance extraordinaire au cours des années soixante. Au moment où il devenait urgent d'attirer au Québec des industries modernes, les politiques canadiennes du pétrole et de l'auto de même que l'ouverture de la Voie maritime

1. Les parts du marché domestique détenues par les producteurs canadiens des textiles et de la chaussure sont tombées en 1977 à 46% et 44% respectivement alors qu'elles étaient à 68% et 73% en 1957.

ont eu pour effet d'accentuer les avantages comparatifs de la province voisine dans ces domaines et donc, en corollaire, d'affaiblir ceux du Québec. Alors pour quelles raisons, dans ces conditions, les industries modernes auraient-elles choisi de se localiser au Québec?

L'étude des filières de production de l'acier, de l'auto et de la pétrochimie révèle à quel point la croissance ontarienne des années soixante est redevable à ces politiques. En outre, la supériorité industrielle de l'Ontario étant désormais consacrée, cela attire chez elle les centres de décision et tout le tertiaire moteur.

En somme, loin d'avoir initié un programme de reconversion industrielle pour compenser le Québec des pertes potentielles dans les secteurs traditionnels dues à l'abaissement des barrières tarifaires et non tarifaires, le Canada a adopté des politiques économiques qui ont renforcé les avantages de l'Ontario dans les secteurs modernes. En retour, ces politiques ont freiné la mutation industrielle au Québec.

Par ailleurs, l'analyse faite, dans cette étude, des dépenses fédérales per capita entre 1961 et 1974 a conduit aux conclusions suivantes. Le Québec a été fortement pénalisé, plus que toute autre province, par les politiques de localisation des effectifs, par celles des investissements, des subventions et des achats fédéraux: il n'a reçu, au cours de la période, que 66% de ce qui a été dépensé en moyenne per capita au Canada ou 59% de ce qui a été dépensé en moyenne dans les neuf autres provinces. Ce manque à dépenser représente une perte considérable en termes d'emplois et de demande agrégée. Suivant le traitement per capita accordé *aux autres provinces*[2], les pertes annuelles de production et d'emplois directes et indirectes ont été estimées à plus de $1,5 milliard ($1977) et à 80 000 emplois. Par rapport à la *moyenne canadienne*, les chiffres annuels sont respectivement de $1,1 milliard ($1977) et de 56 000 emplois permanents.

Enfin, si l'on tient compte de toutes les dépenses fédérales, les chiffres du manque à dépenser selon le critère per capita et de l'impact sur la demande agrégée sont légèrement plus élevés. Ce qui est étonnant. Le Québec, étant l'une des provinces dites pauvres, aurait dû recevoir selon les principes du fédéralisme canadien plus que sa quote-part per capita des dépenses totales.

Au seul poste budgétaire des investissements du gouvernement fédéral, c'est $1,3 milliard ($1977) additionnels qu'Ottawa devrait faire au Québec en rattrapage pour son manque à investir au cours de la période 1961-1974.

La dimension financière de cette question est importante. Le financement par le Québec du développement qui s'est fait à l'ouest de l'Outaouais, d'abord sous l'Union puis sous la Confédération, a imposé des charges additionnelles à ses structures de coûts et affaibli par comparaison ses avantages comparatifs. Les efforts du Québec pour renforcer ses avantages, les investissements considérables dans l'éducation, le système routier et la sidérurgie par exemple, ont ensuite aggravé ces charges, sans pour autant compenser vraiment les effets négatifs des politiques fédérales.

---

2. Les calculs sont basés sur l'hypothèse mitoyenne du chapitre 2.

En somme, plusieurs politiques économiques fédérales depuis la «National Policy», et en particulier celles du tournant des années soixante, ont eu un effet négatif sur le potentiel de développement de l'économie du Québec. Ces politiques et le processus cumulatif de la croissance qui les renforce ont favorisé la concentration de l'activité industrielle au coeur du Canada en Ontario. Ces facteurs sont au nombre des causes les plus importantes du retard pris par le Québec au cours des vingt dernières années. Dans le but de maximiser la croissance nationale, la fédération canadienne a favorisé en général les échanges est-ouest et la concentration au centre. Cela a créé inévitablement des poches de pauvreté dans certains coins du territoire que le fédéral tente de compenser tout simplement par une péréquation financière.

Or, le Québec est le territoire d'une communauté distincte. Quel avenir économique lui prépare-t-on? Car c'est bien ainsi qu'il faut poser la question puisque la plupart des décisions majeures en matière économique sont prises de l'extérieur.

Au cours des mois qui viennent, il y en aura quelques-unes d'une grande importance concernant son avenir économique. Le Canada sait déjà que les prochains accords du GATT, auquel il participe, auront des incidences inégales: certains travailleurs, secteurs d'activités et régions devront en supporter le fardeau. On peut prévoir que le Québec sera la province la plus touchée si les secteurs traditionnels sont sacrifiés. Comment Ottawa va-t-il y répondre? Par des transferts sociaux additionnels? En favorisant une émigration des chômeurs québécois vers l'ouest ou le sud?

Ou, au contraire, les Québécois peuvent-ils s'attendre à une compensation en termes de production, chaque emploi potentiel perdu dans les secteurs traditionnels étant remplacé, au Québec, par un autre dans les secteurs modernes? La province voisine, qui accapare environ 90% de la production du secteur de l'automobile, est-elle prête au partage de cette industrie qui a été et sera encore l'une des principales sources de la croissance économique? Le Canada prendra-t-il les moyens pour que les additions de capacité prévues dans ce domaine aient lieu au Québec? Ce qui pourrait atténuer quelque peu les effets négatifs de ces politiques passées. De plus, le problème de la structure industrielle aurait ainsi un début de solution[3].

D'une manière générale, le Canada envisage-t-il sérieusement de remettre en question le modèle de développement régional au Canada? Les conséquences d'un tel modèle pourraient s'avérer néfastes aux Québécois dans un avenir plus ou moins rapproché. L'économie québécoise montre des signes de faiblesse depuis plusieurs années. Le taux de chômage y est chroniquement élevé depuis longtemps. L'emploi manufacturier semble ici plafonner au niveau atteint en 1966. Dans une situation économique pareille, on aurait dû assister forcément à une émigration massive des Québécois. Or les deux facteurs qui ont retardé ce mouvement ne seront plus désormais aussi efficaces. D'une part, le rattrapage du secteur tertiaire, qui a généré un fort contingent d'emplois au cours des dernières années,

3. Les positions adoptées par Toronto et Ottawa dans l'affaire de la nouvelle usine Ford, cet automne, ne permet pas d'être très optimiste à cet égard. La subvention à Ford pourrait compromettre les projets de GMC au Québec.

est terminé. D'autre part, les pressions pour réduire les prestations d'assurance-chômage et les paiements de transferts aux particuliers se font de plus en plus fortes.

Face à tous ces problèmes économiques, et dans l'état actuel des choses, le Québec se trouve dans une position peu enviable. Plutôt que des politiques véritables de développement, il recueille trop souvent d'Ottawa des transferts d'aide sociale. Privé des principaux instruments économiques, il ne peut donner lui-même tous les coups de barre qui s'imposent; l'histoire et les années récentes démontrent qu'ils ne viendront probablement pas d'Ottawa non plus. Cette situation comporte des risques sérieux. Les coûts économiques potentiels pour le Québec de son intégration à l'économie canadienne, dans sa forme actuelle, pourraient être considérables à moyen terme.

En somme, quel est l'avenir économique du Québec dans le fédéralisme canadien actuel? La réponse à cette question est d'autant plus urgente du point de vue économique que les délais, que nous a permis le rattrapage dans le tertiaire public au cours des années soixante, sont maintenant expirés. Désormais, la croissance de l'ensemble dépendra beaucoup plus directement des succès ou échecs de la base industrielle du Québec.

BIBLIOGRAPHIE

1. Banks, Irene, *The Provincial Distribution of Federal Government Expenditures 1972-73, 1973-74, 1974-75*, Conseil économique du Canada, Discussion Paper no. 81, février 1977.
2. Bouchette, Errol, *L'indépendance économique du Canada français*, Les Éditions La Presse, 1977.
3. Cerisy-la-Salle, *Le Canada au seuil du siècle de l'abondance*, Éditions HMH ltée, 1969.
4. Conférences socio-économiques, «*Pour des politiques et des mesures de stabilisation de l'industrie du textile, du vêtement et de la bonneterie*»; «*Pour des politiques et des mesures de stabilisation de l'industrie de la chaussure*»; «*Pour des politiques et des mesures de stabilisation de l'industrie du meuble*». Septembre 1977.
5. David, U. et J.P. Dubreuil, *Les québécois paient-ils trop cher les produits du pétrole*, Actualité économique, oct.-déc., 1971.
6. David, U. et J.P. Dubreuil, *L'industrie du pétrole au Québec*, Université Laval et MIC, Québec 1971.
7. Groupe de coordination (Tellier), Bureau des relations fédérales-provinciales «*Observations préliminaires sur les comptes économiques du Québec*», Ottawa, 5 avril 1977.
8. Kaldor, N., *The Case for Regional Policies*, Scottish Journal of Political Economy, 1970, pages 337 à 347.
9. Macdonald, D.S. «*Statement by Mr. Macdonald on the Provincial Economic Accounts*», Ottawa, June 6, 1977.
10. McKee, David L., Dean Robert D., Leahy H., *Regional Economies: Theory and Practice*, The Free Press, New York, 1970.
11. Lamonde, Pierre, *Sur les comptes économiques du Québec, 1961-1975*, Hebdomadaire Le Jour, 1er avril 1977.
12. Massé, J.G., *Les objectifs d'une politique québécoise de l'énergie*, Ministère des Richesses Naturelles.
13. Metras, Lucien, *Quelques aspects de la mise en oeuvre de programmes conjoints de développement régional*, Communication présentée à l'Association de science régionale de la langue française, Québec, le 28 septembre 1976.
14. Ministère des Affaires intergouvernementales, *La part du Québec dans les dépenses et les revenus du gouvernement fédéral de 1960 à 1967*, mars 1970.
15. Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Les comptes économiques du Québec, Revenus et dépenses, 1961-1975*, mars 1977.
16. Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth 1957.
17. Office de planification et de développement du Québec, *Analyse structurelle à moyen terme de l'économie du Québec*, avril 1977.
18. Office de planification et de développement du Québec, *Esquisse de la région de Montréal*, Québec, 1977.

19. Rabeau, Yves, *Dossier sur les effets de la politique fiscale du gouvernement fédéral sur la croissance économique du Québec*, Document de travail miméographié, OPDQ 1972.

20. Rabeau, Yves, *La structure des dépenses en biens et services au Québec et la croissance économique*, Actualité économique, avril-juin 1972.

21. Rabeau, Yves, *Péréquation des politiques nationales*, Document de travail miméographié, OPDQ mai 1973.

22. Richardson, Harry W., *A critique of Regional Growth Theory*, Regional Economic Development Conference, University of Ottawa, March 2-4, 1972.

23. Sommet économique du Québec, *«L'Économie, document de référence»*. Mai 1977.

24. Statistique Canada, *«Comptes économiques provinciaux 1961-74*, Ottawa, 1977.

25. Thibodeau, J.C. *«Région Sud, L'Agriculture»*, Rapport terminal du module Agriculture Projet Sud, CRUR-INRS, Mars 1972.

26. Tremblay, Rodrigue, *La politique commerciale fédérale et l'économie québécoise*, Actualité économique, 52e année, no. 4, oct.-déc. 1976.

27. Tremblay, Rodrigue, *«La position fédérale sur les comptes économiques du Québec»*, MIC, Québec, le 22 avril 1977.

28. Tremblay, Rodrigue, *Présentation des Comptes économiques du Québec, 1961-1975*, ministère de l'Industrie et du Commerce, le 25 mars 1977.

29. Vézina, Jean, *Les investissements étrangers au Québec et au Canada: facteur de développement et de sous-développement* . . . L'économiste, Vol. 1, no. 2, février 1977, page 23.

30. Jauron, Y., et autres *Filières de production et développement régional*, OPDQ, Québec, 1977, 250 p.

31. *L'agro-alimentaire, Pour une stratégie de développement*, Les Conférences, socio-économiques, Québec, avril 1978.

DANS LA MÊME COLLECTION:

Les sièges sociaux et l'emploi au Québec:
Quelques statistiques partielles (Québec, 1978)

La rémunération des cadres:
Une application aux sièges sociaux (comparaison Québec/Ontario/Alberta)

À paraître

L'évolution de la répartition des revenus au Québec, 1961-1975

L'impact des programmes de transfert au Québec

En réimpression

Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec:
Une évaluation préliminaire (Québec, 1977)

La répartition des revenus au Québec:
Analyse des facteurs socio-démographiques de l'inégalité des revenus des familles au Québec, 1973 (Québec, 1978)